



Роль лесов в адаптации к последствиям изменения климата и их смягчении



Важную роль в адаптации к последствиям изменения климата и их смягчении играют леса. Согласно Киотскому протоколу (КП),¹² леса могут вносить свой вклад в усилия по сокращению выбросов парниковых газов (ПГ) в странах, включенных в Приложение В (преимущественно развитые страны) к Киотскому протоколу. В свою очередь развивающиеся страны могут участвовать в мероприятиях по облесению и лесовосстановлению, предусмотренных механизмом чистого развития в Киотском протоколе (МЧР)¹³ для компенсации последствий общемировых выбросов ПГ. Другие варианты мер по смягчению последствий в связи с сокращением выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов (РЕДД), и наращиванием запасов лесного фонда, предлагается предусмотреть в контексте будущего соглашения, которое можно будет подготовить в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН). В настоящей главе рассматриваются связанные с лесами вопросы с учетом усилий стран, направляемых на выполнение их обязательств по Киотскому протоколу, а также дальнейших изменений, касающихся РКИК ООН.

Идея использования лесов для смягчения последствий изменения климата ставит и ряд специфических проблем. Например, признается, что важной проблемой, которую необходимо решить странам, является вопрос о владении лесным углеродом. Возникли озабоченности и по поводу долгосрочных финансовых выгод и прав общин, участвующих в мероприятиях по смягчению последствий за счет использования лесов, на получение таких выгод. А отсутствие ясности в вопросе распределения прав на лесной углерод или землепользования или несправедливое решение этого вопроса могут стать препятствием для осуществления политики и мер борьбы с последствиями изменения климата. В настоящей

главе освещаются самые последние тенденции в области законодательства и политики, касающихся лесного углерода, а также механизмы четкого определения прав собственности на углерод и переуступки таких прав.

Меры по адаптации в лесной отрасли имеют важнейшее значение как для смягчения последствий изменения климата, так и для стимулирования устойчивого развития. Без таких мер негативные последствия изменения климата могут повлиять на жизнь зависящего от состояния лесов населения беднейших стран гораздо сильнее, чем на жизнь населения развитых стран. В этой главе обсуждаются также пути, следуя по которым меры по адаптации можно – и нужно – более тесно увязывать с политикой и действиями, касающимися изменения климата.

Никогда раньше лесам и лесной отрасли не уделялось такого политического внимания. Это уникальный момент. Лесная отрасль и миллиарды людей, обеспечение которых средствами к существованию зависит от состояния лесов, могут многое выиграть, если сумеют воспользоваться нынешней политической поддержкой и возникающими финансовыми возможностями для принятия надлежащих мер.

Роль лесов в Киотском протоколе

Леса планеты хранят огромные запасы углерода – гораздо больше, чем его содержится в атмосфере. Включение вопросов о лесе и землепользовании, изменении землепользования и лесном хозяйстве (LULUCF) в Киотский протокол стало предметом интенсивного обсуждения в рамках переговоров по протоколу. Действительно, лесам и LULUCF определенно не уделялось внимания до 2001 года, когда вступили в силу Марракешские соглашения¹⁴. Эти функции лесов по поддержанию баланса углерода

¹² Согласно РКИК ООН, «Киотский протокол является международным соглашением, связанным с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата. Важной особенностью Киотского протокола является то, что он налагает на 37 промышленно развитых стран и Европейское сообщество обязательства по сокращению выбросов парниковых газов (ПГ). Такое сокращение составляет, в среднем, пять процентов от уровня 1990-х годов и достигается за пятилетний период 2008-2012 годов» (<http://unfccc.int>).

¹³ Согласно РКИК ООН, «механизм чистого развития (МЧР), определение которого дается в статье 12 протокола, позволяет стране, взявшей на себя обязательство по сокращению или ограничению выбросов в соответствии с Киотским протоколом (Сторона, указанная в Приложении В), осуществлять проекты по сокращению выбросов в развивающихся странах. Подобные проекты могут зарабатывать ликвидные квоты сертифицированного сокращения выбросов – каждая эквивалентна одной метрической тонне CO₂, – которые могут идти в зачет выполнения целей Киотского протокола» (<http://unfccc.int>).

¹⁴ Соответствии с РКИК ООН, Марракешские соглашения включают правила LULUCF, складывающиеся из трех основных составляющих: совокупности принципов, регулирующих деятельность в рамках LULUCF; определений для деятельности по статье 3.3 (леса–поглотители) и согласованных видов деятельности по статье 3.4 (дополнительные виды деятельности человека); и четырёхуровневой ограничивающей системы, лимитирующей применение LULUCF для достижения целей ограничения выбросов (<http://unfccc.int>).

являются предметом трех видов деятельности, предусмотренных Киотским протоколом: облесение/лесовосстановление; обезлесение; и управление лесами. Страны сообщают о происходящих изменениях запасов углерода в управляемых лесах под воздействием этих трех видов деятельности.

В 2010 году Стороны, включенные в Приложение В к Киотскому протоколу представили свои данные о ежегодных выбросах парниковых газов (ПГ) за 2008 год (Таблица 40). Эти данные четко указывают на то, какую роль играют леса в круговороте углерода, а также на финансовую ценность лесов на рынках купли-продажи углеродных квот. Данные свидетельствуют также, что леса Российской Федерации депонируют почти полмиллиарда метрических тонн эквивалента CO₂ в год, в первую очередь за счет деятельности по управлению лесами. Леса Японии компенсируют более 29 млн. т эквивалента CO₂. Если бы весь этот объем можно было реализовать на рынке, скажем, по цене 20 долл. США за метрическую тонну эквивалента CO₂, то общий доход составил бы 600 млн. долл. США в год.

Ценность лесов в развитых странах (Стороны, указанные в Приложении В к Киотскому протоколу) отражает потенциальную величину компенсаций за выбросы в случае, если бы все леса мира были включены в новое соглашение об изменении климата – предмет обсуждения на текущих переговорах по РКИК ООН. Новая финансовая ценность, которую приобрели леса развитых стран на рынке, связанном с изменением климата, еще не полностью определена, но положение может измениться в зависимости от того, каким образом в проектах и процессах, касающихся изменения климата, будут учитываться леса развивающихся стран.

На общемировом уровне четвертый доклад об оценке, подготовленный Межправительственной группой по изменению климата (МГИК, 2007 год), показал, что лесной покров планеты содержит 283 Гт углерода в биомассе, 38 Гт в сухой древесине и 317 Гт в почвах (в верхнем 30-сантиметровом слое) и лесной подстилке. Общее содержание углерода в лесных экосистемах оценивалось в 638 Гт, что превышает объем углерода, содержащийся в атмосфере. Как отмечено в Главе 1 обзора «Глобальная оценка лесных ресурсов, 2010г.» (ОЛР-2010) (ФАО, 2010е), посвященной региональным тенденциям, объем лесной биомассы в целом увеличился во всех регионах, причем на Европу с учетом Российской Федерации приходился наибольший объем биомассы.

В Киотском протоколе роль лесной продукции в накоплении углерода не рассматривалась. Однако вклад заготовленных лесоматериалов (ЗЛМ) в круговорот углерода на планете и возможность его отражения в отчетности по ПГ, которую представляют страны, включенные в Приложение В, обсуждается в ходе переговоров по РКИК ООН, посвященных второму периоду действия обязательств Киотского протокола. Например, в Таблице 41 показаны оценочные выбросы и объемы депонирования углерода в лесохозяйственной производственно-сбытовой цепи на основе данных за 2006-2007 годы.

Таблица 40: Данные об облесении и лесовосстановлении (О/Л), обезлесении (О) и лесопользовании (ЛП), представленные Сторонами, указанными в Приложении В к Киотскому протоколу за 2008 год (в Гт эквивалента CO₂).

	О/Л	О	ЛП	баланс CO ₂
Австралия	-16 948	49 651		32 703
Австрия	-2 531	1 224		-1 307
Бельгия	-399	468		69
Болгария	1 353	275		1 628
Канада	-738	14 643	-11 503	2 403
Чешская Республика	-272	160	-6 145	-6 257
Дания	-70	35	281	247
Эстония	-534	6 600		6 066
Финляндия	-1 077	2 886	-39 935	-38 126
Франция	-13 591	11 926	-84 620	-86 285
Германия	-2 615	16 393	-20 441	-6 663
Греция	-351	4	-2 052	-2 399
Венгрия	-1 183	44	-3 885	-5 025
Исландия	-102			-102
Ирландия	2 763	11		2 774
Италия	-1 736	386	-50 773	-52 122
Япония	-391	2 431	-46 105	-44 065
Латвия	-440	1 674	-23 595	-22 361
Лихтенштейн	-11	4		-8
Нидерланды	-547	780		233
Новая Зеландия	-17 396	2 910		-14 486
Норвегия	-104	-93	-30 827	-31 023
Польша	-3 916	263	-46 865	-50 519
Португалия	-4 134	6 877	2 563	-180
Россия	-4 093	26 607	-462 469	-439 455
Словакия		2 426	-10 324	-7 897
Словения	-2 456	2 385	-10 307	-7 851
Испания	-10 276	188	-39 120	-52 279
Швеция	-1 576	2 385	-18 606	-17 797
Швейцария	-35	82	-855	-808
Великобритания	-2 696	452	-10 873	-13 116
Украина	-1 759	150	-47 718	-49 327

Примечание: Беларусь, Литва, Люксембург, Румыния, Турция и Хорватия не представили данных по сектору LULUCF.

Источник: http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5270.php

Таблица 41: Оценочные показатели выбросов и депонирования углерода в общемировой производственно-сбытовой цепи лесной промышленности, 2006-2007 годы

Процесс	Оценочные выбросы, млн. тонн эквивалента CO ₂ /год(млн. т эквивалента CO ₂ в год)
Прямые выбросы в процессе производства (оценка 1)	297
Сжигание топлива: целлюлоза и бумага	207
Сжигание топлива: лесоматериалы	26
Сжигание топлива: конвертирование	39
Метан из производственных отходов	26
Выбросы, обусловленные закупками электроэнергии (оценка 2)	193
Целлюлоза и бумага	106
Лесоматериалы	49
Конвертирование	39
Лесоматериалы	18
Выбросы углерода, обусловленные использованием химических веществ и ископаемых видов топлива для производства первичного продукта	92
Доля неволокнистых материалов: целлюлоза и бумага	35
Доля неволокнистых материалов: лесоматериалы	22
Ископаемые виды топлива: целлюлоза и бумага	31
Ископаемые виды топлива: лесоматериалы	5
Транспортировка	51
Появление-выход	21
Выход-потребитель	27
Потребитель-окончательный износ	4
Использование продукции	-263
Выбросы	0
Эффект добавления к запасам углерода, содержащимся в используемой бумажной продукции	-20
Эффект добавления к запасам углерода, содержащимся в используемых лесоматериалах	-243
Конец срока службы	77
Сжигание использованных продуктов	3
Метан, получаемый из бумаги	176
Эффект добавления к запасам углерода, содержащимся в бумажной продукции на свалках	-67
Метан, получаемый из древесины	59
Эффект добавления к запасам углерода, содержащимся в лесной продукции на свалках	-94

Источник: FAO, 2010 f.

Примечания:

Всего выбросов на этапе появление-выход = 622 млн. т эквивалента CO₂ в год (без учета депонирования углерода);
 всего выбросов на этапе появление-окончательный износ = 890 млн. т эквивалента CO₂ в год (без учета депонирования углерода);
 депонирование углерода на этапе производственно-сбытовой цепи = чистое поглощение 424 млн. т эквивалента CO₂ в год, исходя из оценок накопления запасов углерода в совокупной массе продуктов и предположения, что в мировом масштабе регенерация и порослевое лесовозобновление сохраняют запасы углерода неизменными в лесах, на которые рассчитывает отрасль; чистые выбросы производственно-сбытовой цепи на этапе появление-окончательный износ = 467 млн. т эквивалента CO₂ в год.

Как явствует из Таблицы 41, имеется потенциал для увеличения запасов углерода в лесной продукции. В настоящий момент стороны РКИК ООН работают над методологией учета накопленного с течением времени углерода в добытой лесопродукции. Тем не менее, роль ЗЛМ в круговороте углерода незначительна по сравнению с другими лесохозяйственными видами деятельности, которые рассматриваются в контексте РКИК ООН. В следующем разделе эти проблемы обсуждаются более подробно.

Переговоры по проблемам изменения климата применительно к лесам

На переговорах в контексте РКИК ООН лесам уделяется много внимания, поскольку, по оценкам, 17,4 процента глобальных выбросов ПГ приходится на лесную отрасль, в основном за счет процесса обезлесения в развивающихся странах¹⁵ (IPCC, 2007), и поскольку существует мнение, широко укоренившееся благодаря журналу "Штерн" (Stern, 2006), что самое выгодное, что можно сделать, чтобы добиться сокращения выбросов ПГ – это остановить обезлесение. Усилия по стимулированию развивающихся стран с целью обеспечить более эффективную реализацию потенциала лесов по смягчению последствий изменения климата перешли из стадии обсуждений вопроса о недопущении выбросов, обусловленных обезлесением, в стадию РЕДД+ (Вставка 12). В декабре 2010 года Конференция сторон в РКИК ООН приняла решение об основах инструментария, призванного стимулировать РЕДД+ в рамках будущего соглашения по Киотскому протоколу. Этот механизм мог бы сыграть решающую роль в борьбе с изменением климата и достижении более широкого устойчивого развития. Вопрос о РЕДД+ привлек внимание правительств на самом высоком уровне. Хотя политические дискуссии сосредоточились на лесах в развивающихся странах, результаты переговоров, ведущихся по LULUCF, окажут влияние и на выполнение обязательств по сокращению выбросов и лесопользованию в промышленно развитых странах и странах с переходной экономикой (так называемые "Стороны, указанные в Приложении В" к Киотскому протоколу).

В контексте РКИК ООН были созданы два специальных органа на ограниченный срок для проведения переговоров по РЕДД+, LULUCF, МЧР и адаптации вплоть до пятнадцатой сессии Конференции Сторон (КС) РКИК ООН, проходившей в декабре 2009 года в Копенгагене. В 2010 году специальная рабочая группа по долгосрочным мерам сотрудничества (СРГ-ДМС) продолжала заниматься рассмотрением строительных блоков, которые были определены в Балийском плане действий: адаптация, смягчение последствий, финансирование, передача технологий и создание потенциала, а Специальная рабочая группа по дальнейшим обязательствам для Сторон, указанных в

¹⁵ Сюда включены выбросы, которые образуются в результате процессов обезлесения и гниения (разложения) надземной биомассы, остающейся после лесозаготовок и обезлесения, а также в результате выделения CO₂ горящими торфяниками и гниения осушенных торфяных почв.

Вставка 12: Изменение концепции – от недопущения выбросов, обусловленных обезлесением, к РЕДД+

Общемировое значение лесов как поглотителя углерода и процесса обезлесения как источника выбросов ПГ было признано РКИК ООН с момента ее подписания. В ходе переговоров по Киотскому протоколу учитывалась необходимость сделать концепцию “недопущение выбросов, обусловленных обезлесением”, пригодной для использования в рамках МЧР, но на тот момент ее пришлось отложить из-за неопределенностей, связанных с отсутствием методик и данных. На одиннадцатой сессии КС РКИК ООН в 2005 году об этой идее снова вспомнили, когда группа стран попросила в ходе переговоров вынести на рассмотрение пункт, посвященный “сокращению выбросов, обусловленных обезлесением в развивающихся странах (РЕД) – подходы, стимулирующие действия”.

В результате работы ВОКНТ в период между КС-11 и КС-13 Стороны договорились также рассмотреть проблему выбросов,

обусловленных деградацией лесов, поскольку, считалось, что во многих странах они превосходят выбросы, обусловленные обезлесением. Таким образом, эта концепция расширилась до “сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах (РЕДД)”. На КС-13 в 2007 году РКИК ООН приняла решение о политических подходах и позитивных стимулах применительно к вопросам, связанным с сокращением выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах, и о роли сохранения лесов, устойчивого управления лесами и наращивания запасов лесного углерода в развивающихся странах. Ныне это решение известно как РЕДД+. Сфера охвата РЕДД+ выходит за рамки обезлесения и деградации лесов и включает политику поддержания и наращивания запасов лесного углерода.

Приложении 1 к Киотскому протоколу (СРГ-КП) – рассмотрением обязательств по сокращению выбросов промышленно развитыми странами и странами с переходной экономикой по окончании первого периода действия обязательств, предусмотренных Протоколом, в 2012 году. Их структура и круг обсуждаемых вопросов графически отображены на Диаграмме 28. Эти специальные рабочие группы обсуждают трудные, долгосрочные методические и политические проблемы, в том числе в связи с РЕДД+, LULUCF и МЧР.

Хотя в декабре 2009 года в Копенгагене Стороны в значительной степени достигли консенсуса по программе РЕДД+, официального соглашения по этим вопросам достигнуто не было. СРГ продолжали работу и представили КС свои доклады в конце

2010 года. СРГ провели свои встречи в июне и августе и октябре 2010 года. В декабре 2010 года в Канкуне, Мексика, был окончательно согласован текст для передачи и утверждения КС РКИК ООН. Ниже приводится обзор ряда обсуждавшихся тематических вопросов¹⁷.

РЕДД+

В Канкуне, Мексика, Конференция Сторон РКИК ООН утвердила решение по РЕДД+. Текст включает сферу применения, принципы и гарантии обеспечения безопасности РЕДД+, а также кратко характеризует поэтапный подход к осуществлению концепции РЕДД+, что является еще одним шагом вперед от экспериментальных проектов к ее полномасштабному осуществлению.

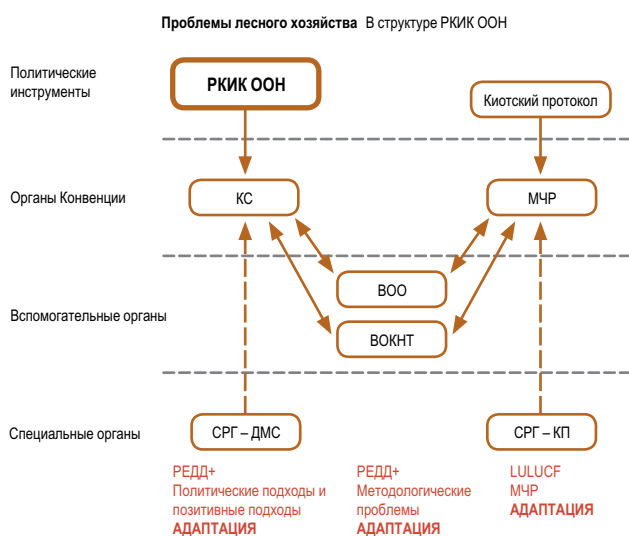
Документ для ведения переговоров, появившийся после принятия КС-16, содержал нижеследующие направления деятельности, которые определяют сферу применения РЕДД+:

- сокращение выбросов, обусловленных обезлесением;
- сокращение выбросов, обусловленных деградацией лесов;
- устойчивое управление лесами;
- сохранение запасов лесного углерода;
- наращивание запасов лесного углерода.

В решении рассматриваются также гарантии, сулящие множество выгод и позволяющие избегать негативных побочных результатов деятельности в рамках РЕДД+. Эти гарантии касаются:

- последовательного осуществления действующих программ и международных соглашений в области лесного хозяйства;

Диаграмма 28: Проблемы лесного хозяйства, которыми занимаются органы и рабочие группы РКИК ООН¹⁶



¹⁶ КС означает “Конференцию Сторон, служащую площадкой для совещаний Сторон Киотского протокола” (www.unfccc.int).

¹⁷ В тексте освещается ход переговоров по состоянию на декабрь 2010 года.

Вставка 13: Решения КС

КС-13 приняла основанное на результатах работы ВОКНТ решение (решение 2/CP.13) о предоставлении определенного методического руководства по осуществлению демонстрационных проектов и призвала Стороны привлекать ресурсы и соответствующие организации на поддержку деятельности развивающихся стран, связанной с РЕДД.

КС-15 приняла основанное на результатах работы ВОКНТ решение (решение 4/CP.15) о методическом руководстве по РЕДД+. В решении КС Сторонам предлагалось обозначить определяющие факторы обезлесения и деградации лесов; наметить деятельность, которая могла бы привести к сокращению выбросов или увеличению объемов вывозки; использовать, главным образом, утвержденное или рекомендуемое руководство МГИК для оценки связанных с лесами выбросов ПГ и объемов вывозов и создать национальные системы наблюдения за лесами на основе сочетания средств дистанционного зондирования и наземной

инвентаризации единиц лесного углерода. Необходима дальнейшая работа над методологическими вопросами, связанными с мониторингом, отчетностью и проверкой (МОП) прежде, чем РЕДД+ как инструмент можно будет применять на практике, но, похоже, это произойдет лишь после того, как удастся договориться о политических подходах и позитивных стимулах для РЕДД+. На ВОКНТ возложена ответственность за продолжение работ по МОП для РЕДД+. Для выполнения задач по соответствующему контролю было рекомендовано использовать любое утвержденное руководство МГИК.

Оба эти решения послужили стимулом для Сторон и других участников к проведению обмена информацией и опытом, накопленным в использовании веб-платформы РЕДД на веб-сайте РКИК ООН (<http://unfccc.int>). КС-16 в Канкуне приняла решение по РЕДД+ по результатам работы СРГ-ДМС.

- руководства лесным хозяйством;
- прав коренных народов и членов местных общин;
- подходов, предусматривающих широкое участие;
- сохранения природных богатств и биологического разнообразия;
- непрерывности мер по смягчению последствий;
- утечки..

Документ признает, что развивающейся стране необходим ряд важных составляющих: национальная система мониторинга лесов, национальный стратегический план действий и национальный эталонный уровень (выбросов).

Остается решить ключевой вопрос, касающийся порядка финансирования проводимых мероприятий (на рыночной основе, на основе выделения средств или на основе сочетания обеих форм). Этот вопрос будет рассматриваться РКИК ООН в дальнейшем.

ВОКНТ занимается методологическими вопросами, связанными с подходами к измерениям, отчетностью и определением порядка отсылок к эталонам. Были приняты два решения (2/CP.13 и 4/CP.15; см. Вставку 13), регулирующие эти вопросы. Принятое в Канкуне решение по РЕДД+ предусматривает, что ВОКНТ работает над определенными техническими и методологическими аспектами РЕДД+, включая методику мониторинга, отчетности и проверки.

LULUCF и МЧР в соответствии с Киотским протоколом

Переговоры в рамках СРГ-КП касаются правил и методик подсчета выбросов ПГ и вывозки, обусловленных LULUCF, в странах Приложения В в соответствии с механизмом, вступающим в действие после 2012 года. Обсуждение текущих предложений об упрощении существующих правил подсчета для первого

периода действия обязательств по Киотскому протоколу еще продолжается. Вперед удалось продвинуться лишь по вопросу разработки положений, касающихся ведения отчетности об управлении лесами, включая положение о рационализации и повышении уровня транспарентности при установлении возможных эталонных уровней для управления лесами. В рамках темы управления лесами обсуждаются также такие вопросы, как переработка ЗЛМ и природные бедствия, в частности экстремальные явления, и добровольное или обязательное осуществление предусмотренных статьей 3.4 дополнительных мер и возможность распространения ее действия на более широкий диапазон мер (например, управление водно-болотными угодьями).

СРГ-КП рассматривает также возможность расширения сферы деятельности, сопряженной с LULUCF, чтобы включить в нее мероприятия, подходящие для использования в рамках МЧР. В настоящее время из числа видов деятельности, отвечающих требованиям LULUCF, только облесение и лесовосстановление подходят для проектов МЧР. Обсуждаются предложения о расширении этой сферы деятельности таким образом, чтобы она включала РЕДД, водно-болотные угодья, устойчивое управление лесами и восстановление "истощенных лесов", но мнения Сторон сходятся только в понимании необходимости дальнейшего обсуждения технических вопросов перед принятием решений.

Финансирование РЕДД+

Хотя принятое в Канкуне решение по РЕДД+ не затрагивает механизм финансирования, средства для пилотных мероприятий программы РЕДД+ нашлись. Программа повлекла за собой принятие финансовых обязательств на самом высоком уровне, когда многие президенты, премьер-министры и их представители обещали принять меры для осуществления РЕДД+. Шесть стран (Австралия, Норвегия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки, Франция и Япония) согласились сообща выделить 3,5 млрд. долл. США "в качестве первого этапа государственного

финансирования, призванного замедлить, остановить и в конечном итоге обратить вспять тенденцию обезлесения в развивающихся странах". Главы государств на недавних встречах сделали аналогичные заявления, в том числе на состоявшейся в мае 2010 года в Осло конференции, посвященной изменению климата и лесному хозяйству. На этой встрече высокопоставленные представители правительств договорились установить партнерские отношения в рамках программы РЕДД+, с тем чтобы предпринять шаги для повышения эффективности, действенности, транспарентности и координации инициатив по РЕДД+ и финансовых инструментов, содействовать передаче знаний, наращиванию потенциала, осуществлению мер по смягчению последствий, а также разработке и передаче технологий. Все вместе они обещали выделить около 4 млрд. долл. США на поддержку этих усилий.

В октябре 2010 года в Нагойе в ходе десятой КС КБР министры, собравшиеся на специальном заседании, посвященном партнерству в рамках программы РЕДД+, приветствовали достигнутые результаты в области такого партнерства, в том числе представление транспарентной всесторонней информации о финансировании, мероприятиях и результатах РЕДД+ через базу добровольно представляемых данных по этой программе. Они также признали необходимость принятия мер по восполнению пробелов, недопущению дублирования и достижению максимально эффективной реализации мероприятий и финансирования программы РЕДД+.

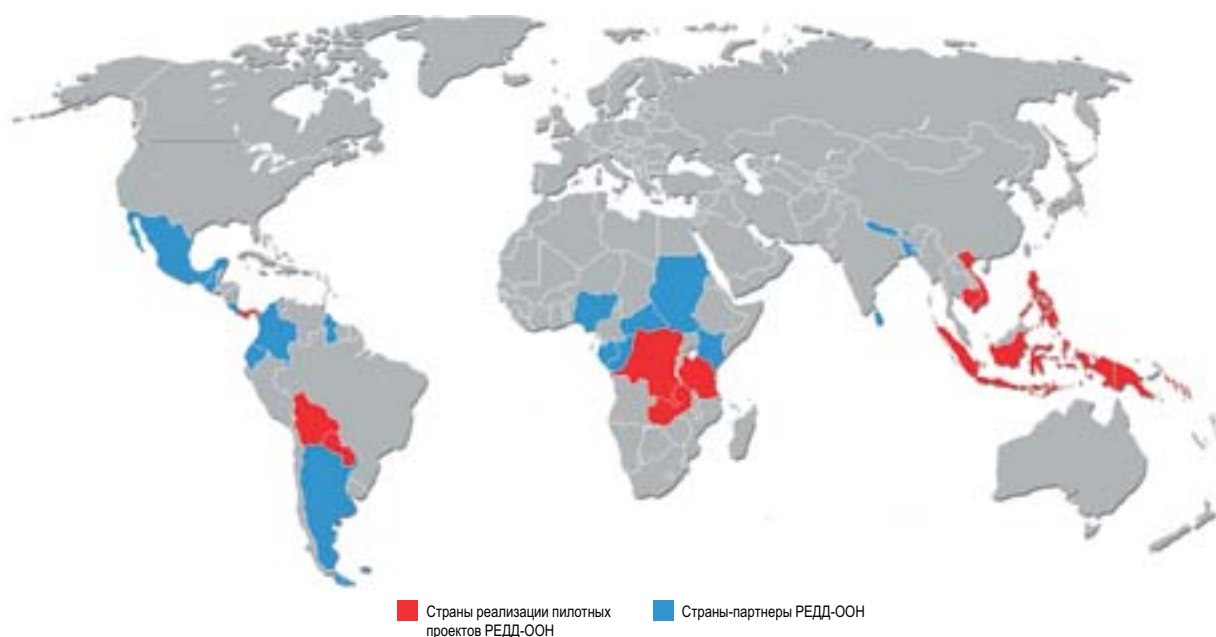
В настоящее время прилагаются серьезные усилия для осуществления мероприятий по линии РЕДД+. Ключевым фактором, обеспечивающим устойчивость проектов и мероприятий

в рамках РЕДД+, будет подход, позволяющий на справедливой основе распределять получаемые от этих проектов преимущества между общинами, осуществляющими их. Это в значительной мере зависит от того, насколько широко будут гарантированы права на лесной углерод. В следующем разделе речь идет о новом и обновленном законодательстве, касающемся владения лесным углеродом, и рассматриваются трудности и появляющиеся идеи по поводу владения лесным углеродом и получаемыми от него выгодами.

Владение лесным углеродом: последствия для устойчивых проектов РЕДД+

В свете изменений, указанных в предыдущем разделе, страны вводят нормы, в обязательном порядке регулирующие права на лесной углерод, а также функционирование добровольных рынков купли-продажи углеродных квот. Это может также стимулировать более крупные инвестиции в проекты РЕДД+ со стороны государственных и частных разработчиков проектов в случае, если более прочные, более стабильные благоприятные условия гарантируют договаривающимся сторонам минимальные надлежащие формы правовой защиты. По состоянию на 2010 год, более 37 развивающихся стран и стран с переходной экономикой были охвачены такими программами, как Совместная программа Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах (РЕДД-ООН), или программы РЕДД-готовности, курируемые Механизмом лесного углеродного партнерства (МЛУП) Всемирного банка, для повышения их способности к проведению мероприятий по РЕДД. На Диаграмме 29 показан ряд стран, участвующих в программе РЕДД-

Диаграмма 29: Программа РЕДД-ООН и страны-наблюдатели



Источник: Программа РЕДД-ООН

ООН, каждая из которых обладает высоким потенциалом для компенсации выбросов углерода в лесных районах.

Несмотря на обещание РЕДД+ обеспечивать финансирование для лесов и способствовать смягчению последствий изменения климата, обладание таким нематериальным ресурсом как углерод создает проблемы для традиционных систем, регулирующих права собственности. В частности, владение правами собственности на углерод и роль правительства в связи с признанием прав общин на государственные земли в силу обычая являются важными аспектами распределения выгод, связанных с запасами углерода, депонированного лесами, однако зачастую их трудно обеспечить.

Как в этих условиях можно установить права на углерод? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо учитывать, как система, регулирующая права собственности, рассматривает землю и деревья, в том числе экосистемные услуги - как изначально принадлежащие государству или как полностью принадлежащие частным землевладельцам. Что касается РЕДД+, то официальное признание обычных прав собственности на землю становится проблемой, в частности, в случае, когда речь идет о нормативно-правовых базах большинства африканских, латиноамериканских и азиатских стран.

Краткий обзор существующих нормативно-правовых баз, касающихся углерода, показывает, что ряд стран работает над тем, чтобы обеспечить справедливое распределение выгод, получаемых от компенсации выбросов углерода. Приводится также подборка примеров, иллюстрирующих текущие тенденции и практику, характерные для систем обычного и гражданского права. Эти случаи свидетельствуют о том, что продвижение вперед в обеспечении прав на углерод до сих пор происходило медленно и что придется преодолеть немало препятствий прежде, чем выгоды, получаемые от компенсации выбросов углерода, можно будет справедливо распределять во всех странах, участвующих в программах РЕДД и РЕДД+.

Ключевые правовые вопросы, связанные с правами на лесной углерод как новый вид собственности

Обычно владение лесами ассоциируется с владением землей (Romano and Reeb, 2006). Вместе с тем, поскольку земля уникальна и недвижима по своей природе, она нередко используется одновременно в разных целях. Поэтому определить собственника земли не всегда достаточно для того, чтобы понять, кому принадлежат запасы лесного углерода (Christy, Di Leva and Lindsay, 2007). Ссылаясь на права собственности на лесной углерод, законы и договоры могут проводить различие

между депонированным углеродом, поглотителями углерода, запасами углерода и углеродными квотами. Сравнительный анализ нормативно-правовых механизмов, связанных с правами на лесной углерод, кратко изложенный ниже, отражает последние перемены на этом направлении. В частности, в ряде стран, где действует обычное право, наблюдается тенденция к применению категории узуфрукт¹⁸ для регулирования прав на лесной углерод с проведением различия между договорами о ведении лесного хозяйства, разновидностями сервитута¹⁹, разновидностями аренды и правом на получение доходов или «правом брать» как заинтересованностью собственников в лесных угодьях. Как показывают изложенные ниже региональные примеры из Азиатско-Тихоокеанского региона, для передачи прав на углерод соответствующим владельцам принимается специальное законодательство.

Австралия

Австралийские штаты ввели законодательство, признающее право собственности на углерод, накопленный в деревьях, которое известно как право на депонирование углерода (ПДУ)²⁰. Новый Южный Уэльс стал первым австралийским штатом, разработавшим законодательную базу для подтверждения прав на депонирование лесного углерода (Herburn, 2008). Штат Новый Южный Уэльс узаконил обеспечение и передачу прав на углерод, введя в действие законодательство, которое однозначно устанавливает права собственности на углерод и предоставляет владельцам этих прав гарантию доступа к земле и право через суд приостанавливать такие формы землепользования, которые могут повлиять на состояние стоков и запасы лесного углерода (см., например, New South Wales, *Conveyancing Act of 1919, section 87A & 88AB*). Законодательством предусматривается использование модели, которая выходит за рамки простой констатации прав собственности, с тем чтобы создать более совершенный правовой механизм депонирования углерода (Rosenbaum, Schoene and Mekouar, 2004).

Новая Зеландия

В Новой Зеландии нормы лесопользования (Постоянный лесной сток углерода) 2007 года позволяют брать «договорные обязательства» на весь объем углерода, накопленный лесным стоком. Министерство сельского и лесного хозяйства может заключать с землевладельцем договорное обязательство относительно лесного стока при соблюдении определенных условий. К тому же закон №42 1983 года о регистрации прав на ведение лесного хозяйства (сентябрь 2006 года) регулирует такие права на ведение лесного хозяйства, которые могут быть созданы землевладельцем.

¹⁸ Права категории узуфрукт «включают в себя ряд законных прав и соглашений, позволяющих пользоваться собственностью, которая принадлежит другим». В большинстве случаев в национальных законодательствах проводится различие между четырьмя видами прав категории узуфрукт: сервитутом, арендой, правом на извлечение доходов и договорными обязательствами (www.lawcom.gov.uk).

¹⁹ Сервитут – это «право, которым наделен один землевладелец в отношении земли, принадлежащей другому» (<http://www.lawcom.gov.uk/easements.htm>).

²⁰ Каждый штат использует свою терминологию для описания ПДУ. Виктория и Южная Австралия используют понятие «соглашение о собственности на леса», в Квинсленде их называют «продуктами природного происхождения», Западная Австралия применяет термин «право на углерод», а Тасмания – «право на ведение лесного хозяйства».

Вануату

Действующий в Вануату закон 2000 года о гарантии регистрации прав на лесопользование и лесозаготовки (раздел 6) регулирует права на депонирование углерода, исходя из конституционных и правовых норм, проводя различие между правами собственности и правами категории узуфрукт, относящимися к слою, расположенному выше и ниже уровня поверхности земли. Конституция Республики Вануату 1980 года предусматривает передачу прав собственности на землю и пользования землей «коренным традиционным владельцам и их потомкам» (статьи 73 и 74). Традиционные владельцы земли считаются владельцами прав на углерод, и они могут переуступить эти права третьим сторонам. Имеющее исковую силу право владения облегчит передачу прав и рисков, связанных с деятельностью по депонированию углерода в лесах (Holt, O'Sullivan, and Weaver, готовится к публикации).

Владение правами собственности на углерод: отдельный вид земельной собственности?

Необходимость обеспечения прав на депонирование углерода поднимает вопрос о том, представляют ли собой подобные права новый вид собственности, отдельной от земли, или же эти права ассоциируются с землей. Этот вопрос касается двух серьезных проблем. Первая относится к законности претензий на владение в случае, если углерод депонируется лесами и предусматривается компенсация за услуги, предоставляемые в форме облесения и лесовосстановления. Вторая связана с принятием конкретных мер, определяющих ответственность и обязанности, которые касаются переуступаемых прав на лесной углерод. С одной стороны, в странах, где государству принадлежит весь потенциал депонирования углерода и не заключается никаких сделок, государство будет, вероятно, принимать на себя риски и потери. С другой стороны, в случае, если права на депонирование углерода свободно продаются на рынке, сторонам договора, порой, необходимо знать, на кого возлагается ответственность за выполнение обязательств по договору. В качестве дополнительного замечания было отмечено, что отделение прав на владение землей от прав собственности на углерод, может служить поводом для отказа от реформирования системы землевладения (Angelsen *et al.*, 2009). Хотя нижеуказанные случаи поясняют, как проводить разграничение между правами на углерод и правами на землю, долгосрочные последствия этих законов и политики требуют дальнейшего изучения.

Австралия

Законодательная система Австралии одна из первых конкретно оформила отдельно существующую собственность на права на углерод в рамках лесного законодательства. Сразу после регистрации соответствующими органами право на углерод становится отдельным долевым владением на землю. Владелец права на углерод получает правовые и коммерческие выгоды и принимает на себя риски, сопряженные с депонированием углерода, применительно к конкретному участку земли. Тем не менее, остаются вопросы, касающиеся ответственности и обязанностей, которые могут быть обусловлены нематериальной природой прав собственности на углерод. Например, если

владелец земли продает производные права на углерод, накопленный деревьями на данном участке земли, то какую ответственность несет землевладелец за обеспечение того, чтобы деятельность, производимая на его земельном участке, не влекла за собой утрату или ограничение права на углерод?

Австралийский институт проблем собственности (отделы Нового Южного Уэльса и Квинсленда) придерживается мнения, что «даже хотя в некоторых австралийских штатах произошло частичное закрепление законных прав на углерод, отличающихся от основного права собственности на землю, эти права на углерод остаются частью основанного на владении землей права собственности» (Australian Property Institute, 2007)А. Штат Виктория признает права на депонирование углерода и допускает отдельное владение этими правами (закрепленное в законе 1996 года о правах на лесопользование штата Виктория и поправках к нему от 2001 года). Может возникнуть необходимость в более тщательной правовой проработке вопроса, если речь идет о разных владельцах земли и углерода с учетом разных законов, регулирующих связанные с землей права собственности в разных австралийских штатах.

Вануату

Действующий в Вануату закон 2000 года о гарантии регистрации прав на ведение лесного хозяйства и лесозаготовки связывает «право на ведение лесного хозяйства», касающееся земли, с «правом на депонирование углерода в отношении земли». Он указывает, что «право на депонирование углерода, ... связанное с землей, означает право, предоставляемое по договору или иным образом в правовых, коммерческих или иных целях (текущих или будущих) на депонирование углерода в любом существующем или будущем дереве или лесе на этой земле». Подобные права остаются за традиционными владельцами земли и за лицами, которые заключили договоры об аренде земли. Закон предусматривает, что права на лесопользование должны предоставляться путем их регистрации согласно закону об аренде земли (Глава 163). Сразу после получения право на ведение лесного хозяйства должно регистрироваться в поземельной книге. Если права передаются договором аренды, то по истечении срока договора об аренде они возвращаются первоначальному владельцу.

Кому могут принадлежать права собственности на углерод: правительству или частным сторонам?

Правовая база, состоящая из конституционных положений, законов, постановлений, актов и договоров, должна давать четкое определение субъектов, которым разрешено владеть правами на лесной углерод. Контроль над торговлей правами на углерод должен быть гарантирован как на регулируемом, так и на добровольном рынке купли-продажи углеродных квот. В одних странах только национальным правительствам или субнациональным органам управления могут принадлежать права на определенные формы собственности, в частности, что касается права на распоряжение государственными землями. В других местах, закон шире защищает права на частную собственность.

Уточнение прав собственности имеет важнейшее значение для определения сторон, участвующих в заключении договоров по использованию прав на углерод, получаемый из лесов, и бенефициаров инвестиций в лесной углерод. Это особенно справедливо во многих развивающихся странах, где лесные угодья подпадают под действие обычных законов о землевладении, но их границы выходят за пределы земель, принадлежащих общинам и коренным народам, чьи права собственности на землю признаются статутным правом на землевладение. В таких случаях правовые споры, возможно, следует сосредоточить на уточнении форм прав на углерод, признаваемых в качестве общинной собственности (Такас, 2009). Одним из связанных с этим аспектов может быть оценка способности правительства осуществлять и обеспечивать осуществление таких прав.

Соглашения об общинном управлении лесами (Гайана) и договоры, признающие права собственности за коренными народами как разновидность права на пожизненное пользование (Бразилия), являются наглядным примером случаев, когда права общин могут признаваться, несмотря на государственную собственность на землю.

Гайана

В Гайане закон о лесах 2008 года (вступивший в силу 22 января 2009 года) гласит: «Вся лесная продукция, заготовленная или изначально выросшая на государственной земле, является собственностью государства до тех пор, пока права на лесную продукцию специально не отчуждаются в соответствии с настоящим законом или любым другим писаным законом» (пункт 73)²¹. Однако, согласно пункту 11, Гайанская комиссия по лесному хозяйству может по просьбе любой общинной группы вступать с заинтересованной группой в имеющее обязательную юридическую силу соглашение об общинном управлении лесами, которая даст этой группе право занимать установленный участок государственного леса и пользоваться им в соответствии с этим соглашением. Этот вариант распространяется также на заключаемые с физическими лицами соглашения об облесении.

Кроме того может быть заключено соглашение о лесной концессии для проведения операций по лесозащите даже на участке, предназначенном для коммерческих видов использования. Эти операции включают сохранение лесов для депонирования углерода, хотя отсутствуют положения, касающиеся прав на депонирование углерода. Некоторые положения могут, тем не менее, толковаться расширительно, с тем чтобы охватывать права, сопряженные с деятельностью по депонированию углерода, предусмотренной соглашениями о сохранении лесов.

Бразилия

Бразилия реализует Национальный план действий в связи с изменением климата (запущенный 1 декабря 2008 года), нацеленный на сокращение незаконной рубки леса и предусматривающий учреждение Амазонского фонда, призванного стимулировать лесовосстановление, надзор и обеспечение соблюдения лесного законодательства. Бразилия предоставляет широкому кругу субъектов право на землевладение, тогда как права собственности для коренного населения относятся к праву категории узуфрукт (законные права на извлечение дохода из собственности), признаваемому бразильской Конституцией 1988 года (статьи 231-232) (Вставка 14). Хотя федеральное правительство сохраняет за собой право на экспроприацию всех подземных запасов нефти или рудных полезных ископаемых, подразумевается (но юридически не оговаривается), что любое лицо, которому принадлежат права на использование слоя выше уровня поверхности земли, – включая частных владельцев и группы коренного населения – имеет права на углерод.

Когда какая-либо группа коренного населения получает признание после проведения официальной процедуры, регламентируемой *Fundação Nacional do Índio* (FUNAI – подразделение министерства юстиции), ее члены получают исключительное право на пользование всеми богатствами своей земли, даже несмотря на то, что сама земля остается в собственности государства. Политика в области изменения климата, охраны окружающей среды и устойчивого развития штата Амазонас (№ 3135 от 2007

Вставка 14: Бразилия – пример использования прав на землю в бассейне Амазонки

Действующая бразильская Конституция была принята 5 октября 1988 года, а сама последняя конституционная поправка (№64) была внесена 4 февраля 2010 года. Пункт 1 статьи 231 Конституции гласит:

«Землями, традиционно занимаемыми коренными народами, считаются те территории, на которых они постоянно проживают, которые они используют для своих производственных нужд, которые необходимы сохранению экологических ресурсов, требуемых для обеспечения их благосостояния и для их физического и культурного воспроизводства в соответствии с их привычками, обычаями и традициями»;

пункт 2: «Земли, традиционно занимаемые коренными народами, даны им в постоянное владение, и им должно принадлежать также эксклюзивное право пользования богатствами почв, рек и озер, расположенных на них»;

пункт 4: «Земли, указанные в этой статье, являются неотъемлемыми и неотчуждаемыми, и права на них не подлежат ограничению»;

статья 232: «Коренные народы, их общины и организации имеют законное право отстаивать свои права и интересы при участии государственного прокурора во всех процедурных актах».

²¹ В Гайане около 76 процентов общей площади страны занято лесами, Гайанская комиссия по лесному хозяйству отвечает за пользование почти 62 процентами лесов, относящихся к категории государственных лесных владений.

года) устанавливает, что права собственности на лесной углерод на государственных землях принадлежат *Fundação Amazonas Sustentável* (FAS) – новой организации, созданной государством для этой цели. В Бразилии нет национального закона, специально посвященного правам собственности на углерод. Тем не менее, ожидается, что реализация Политики Бразилии в области изменения климата, которая направлена на содействие развитию организованного рынка углерода и которая в настоящее время рассматривается Бразильской комиссией по ценным бумагам и биржам, будет способствовать дальнейшему прояснению характера прав на углерод (Чьягас, 2010 год).

Коста-Рика

Закон о лесах №7575 от 1996 года служит правовой основой для регулирования оплаты экологических услуг, которые четко определены в этом законе как “услуги, обеспечиваемые лесами и лесонасаждениями, для защиты и улучшения окружающей среды”. Правовая система Коста-Рики не содержит четкого разъяснения прав собственности на углерод, однако права собственности на природные объекты сформулированы на основе элементов гражданского права. Собственник земли владеет и деревьями или лесами, произрастающими на этой земле, или депонированным углеродом. Владелец может вести договариваться о праве на продажу или распоряжение углеродом, или же вместо этого пользоваться связанными с этим правом выгодами. Статья 22 Закона дает право FONAFIFO (Национальный фонд финансирования лесного хозяйства) выдавать лесовладельцу сертификаты на охрану леса, которые являются платой за экосистемные услуги (Costenbader, 2009).

Через посредство FONAFIFO правительство может подписывать договоры с отдельными землевладельцами, ответственными за управление процессом депонирования углерода. Собственник уступает правительству право на продажу углерода. Затем правительство может включить депонированный углерод в привлекательные пакеты для международных инвесторов. Владельцы собственности представляют документы, удостоверяющие их личность, права собственности и оплату налогов вместе со своей заявкой и должны подготовить план устойчивого управления лесами. FONAFIFO проверяет приемлемость заявок по базам данных других государственных учреждений, тем самым упрощая процедуру. Группы владельцев собственности могут подавать коллективные заявки и сообща использовать свои земельные участки для максимального депонирования углерода. Если имеется какое-либо ранее предоставленное право категории узупрукт на данный участок земли, то эта земля не может включаться в новый контракт. Подписывая эти договоры, правительство косвенно признает, что углерод принадлежит частному владельцу. Правительству будет принадлежать право на продажу углерода и право на определение условий, на которых владелец собственности производит депонирование углерода в течение срока действия договора. Частные землевладельцы могут также свободно заключать собственные сделки с иностранными инвесторами, поскольку правительство не обладает эксклюзивными правами на сбыт углерода. В Коста-Рике иностранцы имеют право владеть землей

и сбывать на рынке принадлежащий им углерод. Установление сервитута также возможно, но только в тех случаях, когда имеется неоспоримое право собственности на землю (Takacs, 2009).

Мексика

Большая часть лесного фонда Мексики относится к категории общинных земель (по-испански *ejido*). Система «*ejido*» – это процесс, закрепившийся благодаря проведенной в Мексике конституционной реформе, в рамках которого правительство поощряет совместное пользование землей общинами и входящими в их состав людьми. Земля делится на общинные земли и участки земли, находящиеся в собственности членов общины. Поэтому любые проекты в области лесопользования, чтобы быть эффективными, должны учитывать нужды общин. Национальная нормативно-правовая база не предусматривает предоставления специальных прав на лесной углерод. Тем не менее, частные договоры можно рассматривать как альтернативную форму регулирования интересов сторон. Для признания договора действительным федеральный гражданский кодекс требует только наличия соглашения между сторонами договора и определения его предмета. Договоры могут заключаться между местными землевладельцами и покупателями прав на депонирование углерода. Предположительно, в целях снижения операционных расходов потенциальным покупателям прав на углерод может быть предложено инвестировать средства в проекты, распространяющиеся на обширные лесные районы и предусматривающие заключение соглашений о сотрудничестве с местными землевладельцами.

В этом случае может быть использован договор купли-продажи. Гражданский кодекс гласит, что предмет договора должен “существовать в природе”, иметь четкую форму и быть пригодным для сбыта на рынке. Углекислый газ присутствует в атмосфере, и его объем может быть подсчитан с помощью согласованной технологии, а намерение сторон заключить соглашение отражено самим договором.

Частные договоры имеют преимущество, заключающееся в том, что любая заинтересованная сторона может принять участие в соглашении даже в том случае, если они не могут решить технической задачи по выработке необходимых методик правильной оценки запасов депонированного углерода (CEMDA, 2010).

Официальное признание обычного права: права и земли общин

В соответствии с международным правом, конкретно в соответствии с Конвенцией о коренных и племенных народах 1989 года традиционное землевладение относится к категории прав человека, существует самостоятельно и уходит корнями в традиционные системы и нормы, касающиеся собственности коренных народов. Государства несут соответствующие обязательства по упорядочению и обеспечению этих традиционных прав собственности.

Сейчас широко признается, что четко сформулированные права собственности имеют важнейшее значение для достижения целей

социально-экономического развития. Пояснение прав собственности является также ключевой составляющей подходов к борьбе с изменением климата с опорой на леса и определению связанных с этим прав на углерод. Сегодня большая часть общин стремится добиться официальной законности или защиты для обеспечения своих традиционных прав. В последние десятилетия наметилась тенденция к децентрализации полномочий национальных правительств и передаче права распоряжения природными ресурсами местным общинам, поощряя тем самым реформу систем прав собственности. Тем не менее, вопрос правового обеспечения и способности общин к осуществлению своих прав остается даже при наличии закона (Angelsen *et al.*, 2009).

До сих пор большинство стран передавали местному населению в порядке обеспечения их средств к существованию леса только низшей категории и деградировавшие леса. Однако некоторые страны, где общинное управление лесами внедряется уже в течение нескольких лет, такие как Бутан, Бразилия, Гамбия и Танзания, стали предоставлять право на коммерциализацию НДЛП и древесины. Данные ОЛР-2010 показывают, что значительная процентная доля государственных лесов в Южной Америке была передана в общинное владение в 1990-2005 годах. Как явствует из Диаграммы 30, на Южную Америку по-прежнему приходилась самая большая доля государственных лесов, переданных в пользование общинам, однако общая процентная доля лесов, управляемых общинами, невелика по сравнению с другими видами хозяйствования на субрегиональной основе.

И как же может местное население эффективно участвовать в мерах борьбы с изменением климата и программе РЕДД+, а также использовать их плоды? Кому принадлежат углерод, депонированный в деревьях и лесных почвах, когда официальные и обеспеченные права собственников не реализуются в обязательном порядке? Наиболее распространенным подходом по привлечению людей к освоению лесных угодий является введение системы компенсаций, финансируемой за счет продажи углеродных квот или международных фондов, которая принимает в расчет их права человека и традиционные права.

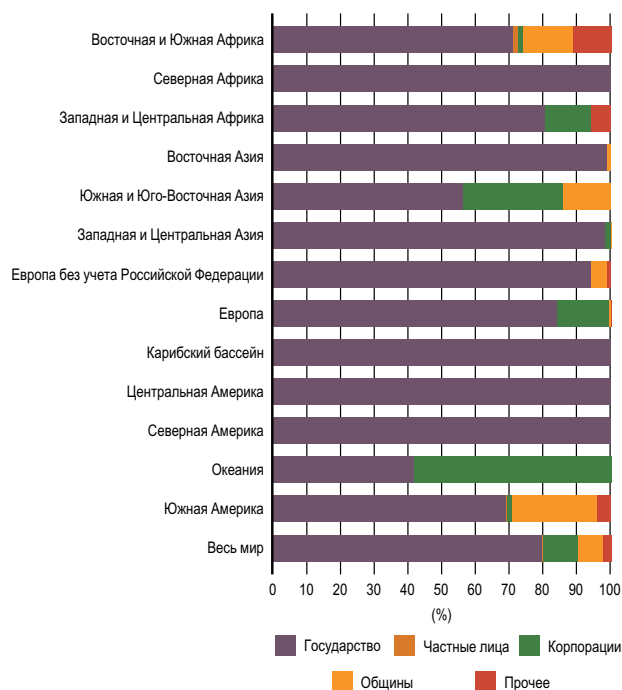
Мадагаскар

Системы, признающие права собственности на углерод, складываются путем участия и признают традиционные системы прав собственности и распоряжения правами на экосистемные услуги (Suderlin, Hatcher and Liddle, 2008). Например, Закон № 31-2006 официально закрепляет правовой режим регулирования нетитульных прав собственности традиционных пользователей. Для обеспечения обязательного применения закона правительство приняло официальное тщательно проработанное постановление, регулирующее функционирование новой системы выдачи сертификатов.

Демократическая Республика Конго

Лесной кодекс 2002 года ввел в действие ряд новых аспектов, связанных с системой управления лесами, хотя специально и не предусматривает прав на углерод. Позднее проблемы изменения климата были отражены в указе Министерства охраны

Диаграмма 30: Использование государственных лесов в разбивке по субрегионам, 2005 год



Источник: ФАО, 2010а.

окружающей среды, сохранения природных ресурсов и туризма от 2009 года, который регламентирует организационные аспекты осуществления программы РЕДД.

В связи с этим создание национальных и провинциальных реестров может рассматриваться как первый шаг по облегчению контроля за операциями с правами на землевладение, которые чрезвычайно важны для осуществления и устойчивости любой инициативы по линии РЕДД. К тому же существующая нормативно-правовая база покрывает меры по лесовосстановлению путем осуществления программ по лесовосстановлению и природным лесам (статьи 77–80), которые не противоречат принципам РЕДД и РЕДД+. Однако до сих пор предоставленными населению лесных районов и лесохозяйственным организациям правами не предусмотрена конкретная оплата таких экологических услуг, как депонирование углерода.

Объединенная Республика Танзания

В Танзании Закон о земле 1999 года и Закон о сельских земельных наделах 1999 года устанавливают, что земля является собственностью государства и может арендоваться у государства только на конкретный период времени и под конкретный вид землепользования.

Однако, согласно министерству земледелия и развития населенных пунктов, земельные участки могут продаваться по договору аренды на 99 лет. В соответствии с земельной политикой и законом о земле денежная компенсация землевладельца со стороны государства аннулирует обычные права на землю, законным путем передавая право на аренду земли государству,

а производные от него права новому землевладельцу. Законом о земле 1999 года предусматривается, что в случае, “когда существует предоставленное право пользования любым переданным участком земли или его частью, переданный участок земли считается, если документом о передаче не предусмотрено иное, формой принудительного отчуждения этого права пользования и за него выплачивается компенсация”. Прилагаемые правительством условия включают: условия и права развития, которые предусматривают оплату аренды земли, развитие района путем лесовосстановления, защиты его границ и устойчивого землепользования в соответствии с межотраслевыми законами, связанными с землепользованием. Все эти виды собственности и сельскохозяйственные культуры подробно указываются в документе о передаче прав собственности на землю, в том числе указывается сумма сделки.

Бразилия

Выступающая за охрану лесов группа «Форест трендс» (Вашингтон, О.К.) выступила от имени племени суруи из Рондонии с просьбой провести анализ и дать правовую оценку по вопросу о праве племени на владение землей. Из нового юридического заключения, вытекающего из этой оценки, которая была обнародована в декабре 2009 года, следует, что племени суруи принадлежат права на торговлю углеродом, связанные с лесами, в которых проживает это племя. Это заключение показывает, что группы коренного населения имеют возможность стать участниками формирующихся рынков купли-продажи углеродных квот, что может послужить прецедентом и для других стран. Оно свидетельствует также о том, что племени суруи необходимо обеспечить получение финансовых доходов от депонирования углерода как экологической услуги и наладить прозрачный процесс продажи углеродных квот по конкурентным ценам, не противоречащий суверенным общенациональным интересам Бразилии.

Гайана

Законодательная база Гайаны по лесному хозяйству не содержит конкретных положений, регулирующих права на лесной углерод. Однако, в связи с тем, что в лесах традиционно проживает и использует их коренное население Гайаны, сложившиеся системы собственности в силу обычая имеют важнейшее значение при определении прав собственности на землю²². В 2004-2007 годах 17 общин получили права на землю, а шесть общин расширили границы своих узаконенных земель, в результате чего общее количество общин, обладающих законно признанными правами на землю, возросло с 74 до 91, а процентная доля гайанской территории, принадлежащей общинам американских индейцев – приблизительно с 7 процентов до почти 14 процентов. Перед предоставлением общинам прав на землю нужно было подготовить описание района и провести подробные консультации.

Однако некоторые общины по-прежнему не имеют законно признанных прав на земли их проживания, хотя многие из них попросили предоставить им такие права. Гарантируя местным общинам владение землей, Конституция 1980 года (измененная в 1996 году) гласит, что земля предназначена для общественного пользования и должна принадлежать тому, кто ее обрабатывает (или “землепашцу”, как гласит Конституция).

Историческая роль коренных народов в защите гайанских лесов на своей традиционной территории недавно была признана и вознаграждена поддержкой, которую получили территории, сохраняемые общинами. Опираясь на стабильный и всеобъемлющий характер законов, подобных этому, Гайана смогла привлечь доноров для финансирования, главным образом с помощью своего Меморандума о взаимопонимании с Норвегией (Вставка 15).

Индонезия

Конституция Республики Индонезия 1945 года признает права адат-общин как «структур с традиционным укладом жизни». Так, статья 28(с) гласит, что «культурная самобытность и традиционные права адат-общин соблюдаются и защищаются государством наравне с правами человека»²³. В частности, статья 18В(2) Конституции гласит, что “государство признает и уважает общины, придерживающиеся обычая, равно как и их традиционные права”; однако оно ограничивает эти права, руководствуясь широким понятием «социального развития». Эти статьи были истолкованы как предоставляющие государству широкие права контроля на всей территории Индонезии, позволяющие государству подчинять адат-права национальным интересам.

Было принято законодательство, касающееся прав собственности на углерод, которое позволяет органам власти провинций и округов выдавать разрешения на пользование экологическими услугами, так называемые “Изин Усаха Пеманфаатан Джаса Лингкунган” (IUPJL), которые выдаются на срок 30 лет и позволяют их держателям аккумулировать и абсорбировать углерод в продуктивных и выполняющих охранные функции лесах. Решением министерства лесного хозяйства №36/2009 устанавливаются процедуры выдачи IUPJL (Вставка 16). Хотя в законоположения четко не прописано, что IUPJL на хранение углерода наделяет его владельца всеми правами на углерод, общепризнано, что разрешение касается прав на владение углеродом. Хотя эти законоположения несколько проясняют вопрос о правах на углерод в отношении выполняющих охранные функции и продуктивных лесов, за пределами этих районов ситуация остается неясной (Dunlop, 2009). Тем не менее, общинам удавалось успешно влиять на ход этих перемен, в значительной мере благодаря их заметному месту в международном процессе РЕДД+ и на переговорах по линии РКИК ООН.

²² Число американских индейцев, живущих в Гайане, насчитывается около 55 000 человек или 7 процентов от общей численности населения. Однако, поскольку 90 процентов гайанского населения населяет узкую прибрежную полосу, американские индейцы составляют большинство населения на территории внутри страны.

²³ В индонезийском языке используется словосочетание «*masyarakat adat*», что переводится по-разному: и как “обычные общины”, и как “традиционные общины” или как “коренные народы”. Считается, что в Индонезии существует 300 различных правовых адат-систем.

Вставка 15: Гайана – стратегия развития, обеспечивающая сокращение выбросов углерода

9 ноября 2009 года президент Гайаны Джагдео и министр по охране окружающей среды и международному развитию Норвегии г-н Эрик Солхейм подписали меморандум о взаимопонимании, договорившись о том, что Норвегия к 2015 году оплатит по факту климатические услуги лесов в объеме до 250 млн. долл. США. Правительства Норвегии и Гайаны считают, что эта договоренность может послужить для стран мира практическим примером того, как способна работать программа РЕДД+ для богатой лесами страны с низкими темпами обезлесения.

Стратегия развития за счет сокращения выбросов углерода (СРСВУ) открывает перед Гайаной широкие возможности для реагирования на изменение климата и делает упор, главным образом, на широкое использование Гайаной ее лесов для смягчения последствий глобального изменения климата. СРСВУ строится на изложенной в декабре 2008 года позиции Гайаны по недопущению обезлесения, которая главным образом служит моделью для разработки стратегии. Ключевыми областями СРСВУ являются инвестирование средств в экономическую инфраструктуру, характеризующуюся

низким уровнем выбросов углерода, и обладающие высоким потенциалом отрасли с низким уровнем выбросов углерода; расширение доступа к услугам; новые экономические возможности для коренных народов и лесных общин и преобразование сельской экономики; улучшение социального обслуживания и расширение экономических возможностей для более широких слоев гайанского населения и инвестирование средств в инфраструктуру адаптации к изменению климата. Третий проект СРСВУ “Преобразование экономики Гайаны в борьбе с изменением климата” представлен в мае 2010 года и выдвигает на передний план восемь задач, на которых будет в первую очередь сосредоточено внимание при осуществлении СРСВУ в 2010 и 2011 годах. Этот вариант предусматривает установление более тесной обратной связи с национальными заинтересованными сторонами и вклад, основанный на результатах КС-15 РКИК ООН в Копенгагене и других международных процессов.

Источник: веб-сайт Гайанской стратегии развития за счет сокращения выбросов углерода (<http://www.lcds.gov.gy/>).

Варианты включения прав на углерод в национальную нормативно-правовую базу

По результатам обсуждения в настоящем разделе один подход к распределению прав собственности на лесной углерод заключается в предоставлении этих прав лесовладельцу. В случае отсутствия четко определенных прав на владение землей, что характерно для большинства развивающихся стран Африки, Азии и Латинской Америки, это может налагать серьезные ограничения на осуществление программ по линии РЕДД (Rosenbaum, Schoene and Mekouar, 2004 год).

Как отмечается в работе Angelsen *et al.* (2009), отрегулированность вопросов землевладения поможет с реализацией программы РЕДД+, но необходимо уделять внимание и другим ключевым проблемам управления лесами (например, подотчетности, борьбе с коррупцией и транспарентности). Нужно расширять информационную работу и консультирование с общественностью, а финансирование, вероятно, будет зависеть от качества управления (этот подход, уже используют, в частности, СВОД–ООН и МЛУП), чтобы стимулировать передачу более широких прав общинам и землевладельцам. Международная политика и принципы могут помочь также в информационном обеспечении этих процессов; например, при работе с конкретными группами, такими как коренное население, следует рассматривать принцип «добровольного предварительного и осознанного согласия».

При альтернативном подходе, на запасы углерода распространяется отдельное отъемлемое право собственности (независимое от права на владение лесом), которое позволяет владельцу продавать это право, не отказываясь от права

владения лесом. Это может произойти в результате продажи права на получение дохода от земли или «права брать», регламентируемого законами о землевладении или общими нормами права на собственность, как в случае прав на депонирование углерода, введенных в действие австралийскими штатами. Отделение квот на углерод от права собственности на землю облегчило бы ведение операций на рынке. Права на собственность, закрепленные в документе о собственности на землю, могли бы служить правообладателям средством судебной защиты в случае нецелевого использования земли.

При иной системе права на депонирование углерода можно рассматривать как принадлежащий государству актив, независимо от того, кому принадлежат лес и земля (как в Бразилии, Гайане, Индонезии и Коста-Рике). Даже в случае, когда леса, в основном, принадлежат частным собственникам, государство могло бы распоряжаться потенциалом депонирования углерода как государственным активом или экологической услугой и распределять получаемые доходы между лесовладельцами и пользователями (как, например, в Мексике). Правительства стран могут владеть углеродом, следуя разным системам, но во всех случаях остаются вопросы о доле доходов, которую необходимо возвращать лесовладельцам (Costenbader, 2009). Национальные нормативно-правовые базы, наряду с частными договорами, представляют собой правовые альтернативы, позволяющие оговаривать оплату операций по предоставлению экологических услуг, связанных с депонированием. Однако в большинстве развивающихся стран можно укреплять и эффективно выполнять национальные правовые нормы, чтобы гарантировать справедливое распределение благ, начиная с международного уровня, продолжая национальным уровнем и заканчивая субнациональным.

Вставка 16: Национальные законы Индонезии, связанные с РЕДД

В 2008-2009 годах Индонезия ввела в действие первые в мире национальные законы, связанные с РЕДД. Эти законы необходимы для уточнения нормативно-правовой и политической базы, необходимой для привлечения инвестиций по линии РЕДД.

В настоящее время два приказа и одно решение министерства лесного хозяйства (МЛХ) напрямую связаны с РЕДД:

- приказ МЛХ №68/2008 о показательных мероприятиях РЕДД;
- приказ МЛХ №30/2009 о процедурах, касающихся РЕДД;
- решение МЛХ №36/2009 о процедурах получения разрешений на использование депонирования или поглотителей углерода в продуктивных лесах и лесах, выполняющих охраняющие функции.

Правительствам понадобится расширять возможности и разрабатывать механизмы для привлечения частных инвесторов. А чтобы выгоды доходили до землевладельцев на местах – в частности до тех, у кого нет доступа к средствам судебной защиты – процесс распределения благ должен быть рассчитан на широкое участие. Такие законоположения должны гарантировать также, чтобы мелкие владельцы и общины коренного населения имели доступ к открытой информации, поясняющей пути сокращения связанных с этим операционных расходов (Costenbader, 2009).

Как уже отмечалось при анализе мексиканского законодательства, частные договоры могут служить сторонам механизмом купли-продажи прав на депонирование углерода. В общем, регламентирующие системы для РЕДД должны четко определять, кому принадлежит право на депонирование углерода в лесах. Однако собственность на углерод может представлять собой либо отдельное имущественное право, либо имущественное право, связанное с владением лесами или землей.

Укрепление роли адаптации в рамках политики борьбы с изменением климата

Использование лесного углерода для смягчения последствий изменения климата следует рассматривать как часть более широкой задачи по адаптации лесов, лесного хозяйства и образа жизни зависящих от лесов общин к изменению климата. Людям всегда приходилось приспосабливаться к разным климатическим условиям, строить плотины или каналы для ирригации или защиты от наводнений, либо разрабатывать механизмы адаптации к крайне суровому климату. Однако эти краткосрочные, нередко смягчающие подходы не могут обеспечить экологической устойчивости в долгосрочной перспективе. Поэтому игнорирование проблемы адаптации в рамках политики борьбы с изменением климата будет подрывать усилия по смягчению последствий изменения климата, особенно в таких отраслях как лесное хозяйство, которое зависит от услуг биологических систем. В данном разделе рассматривается вопрос о нынешнем отношении к лесам в рамках диалога по проблемам адаптации, политики и действий и определяются трудности дальнейшего включения вопроса адаптации в повестку дня борьбы с изменением климата.

Связь с общемировым обсуждением вопроса о смягчении последствий изменения климата

До настоящего времени международно-правовые документы, посвященные борьбе с изменением климата, лишь незначительно влияли на общемировой потенциал адаптации, отчасти из-за того, что по вполне понятным причинам были направлены исключительно на смягчение последствий изменения климата (Gi ck *et al.*, 2009). Найробийская программа работы (2005-2010 годы) была подготовлена РККИ ООН для оказания помощи всем Сторонам – особенно развивающимся странам – в деле повышения потенциала оценки уязвимости и негативного воздействия и принятия мер по адаптации. Однако реального выделения средств на меры по адаптации в целом и на меры по адаптации в отношении лесов, в частности, по-прежнему не происходит. Эта ситуация может измениться после недавнего создания Адаптационного фонда РККИ ООН. Есть общее мнение, что отделение проблемы адаптации от проблемы смягчения еще больше подрвет потенциал адаптации (Aldy and Stavins, 2008) и что первоочередное внимание следует уделять усилиям, которые будут направлены на выполнение обеих задач. И хотя эта логика ясна, работа по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним опирается на разную основу и нуждается в разных процессах поддержки и финансирования. Выработка политики смягчения последствий, которая однозначно признает и поддерживает адаптацию, станет неким усредненным решением.

Важным первым шагом по включению адаптации в политику смягчения последствий является отказ от политики, которая приводит к недостаточной адаптации. Например, хотя для адаптации чрезвычайно важно обеспечить сохранность регулирующих услуг, предоставляемых лесами (например, регулирование водостока, эрозии и климата), обязательные для соблюдения охраняющие меры могли бы лишиться местное население развивающихся стран их услуг по обеспечению питанием или экосистемных благ (например, продовольствия, корма для скота и средств к существованию). Потребности в адаптации привязаны к определенной местности, и политика должна быть разработана таким образом, чтобы она могла поддерживать способность общин распоряжаться местными ресурсами в целях адаптации (PHELPS, Webb and Agrawal, 2010). Уход за лесами имеет важнейшее значение, если леса рассматриваются как часть мер реагирования общин в рамках

адаптации. Политика, которая делает использование свободных от леса земель более привлекательным с финансовой точки зрения, чем связанную с лесом деятельность или экологические услуги, активизирует политику сведения лесов и сокращает потенциал адаптации, опирающейся на возможности лесов.

Адаптация в рамках национальных программ

Анализ последних программ действий в области национальных систем оповещения (НС) и национальных программ действий по адаптации (НПДА), проведенный Международным союзом лесных научно-исследовательских организаций (ИЮФРО), Международной группой специалистов лесного хозяйства по адаптации лесов к изменению климата (Roberts, Parrotta and Wreford, 2009), показывает, что леса уже рассматриваются как важная составляющая мер по адаптации при реагировании на изменение климата. Большинство развитых и развивающихся стран выступают за использование механизма устойчивого управления лесами (УУЛ) в качестве меры по адаптации, и эта концепция нередко включается в национальные законы. Однако, в целом, леса играют незначительную роль в адаптационной политике по сравнению с другими отраслями, такими как сельское хозяйство. В развивающихся странах достойными внимания исключениями являются лесонасаждения в прибрежных районах Бангладеш, профилактика лесных пожаров в Самоа и меры по лесовосстановлению в водосборных бассейнах на Гаити (Locatelli *et al.*, 2008).

Общепризнано также, что адаптация лесов к изменению климата необходима наряду с множеством конкретных мер, предлагаемых в рамках НС и НПДА. В развитых странах к ним относятся меры по повышению связности ландшафта, повышению стабильности и жизнеспособности экосистем, а также способности преодолевать экстремальные явления (Roberts, Parrotta and Wreford, 2009). Напротив, развивающиеся страны обычно не включали в свои НПДА меры по адаптации лесов к изменению климата (Locatelli *et al.*, 2008).

В развивающихся странах связанные с лесом политика и деятельность, касающиеся УУЛ, могут стать серьезным фундаментом для адаптации и при этом соответствовать целям РЕДД+, но на практике их перевод на рельсы национальной политики оставляет желать лучшего. В работе Locatelli *et al.* (2008) выделяются три крупных задачи, которые необходимо решить для продвижения в этом вопросе. Первая заключается в укреплении национальных учреждений, отвечающих за осуществление и контроль за УУЛ. Например, МОТД сообщила, что, несмотря на совершенствование системы УУЛ, менее пяти процентов лесных угодий, находящихся в распоряжении ее государств-членов, полностью соответствовали требованиям УУЛ (МОТД, 2006 год).

Вторая задача, которую надо решить для выдвижения на первый план связанной с лесом политики по адаптации, заключается в установлении связи между адаптационными процессами и другими политическими процессами, касающимися лесопользования. Проблемы, сопряженные с соответствующими процессами, различаются в зависимости от условий, складывающихся в каждой конкретной стране, но в развивающихся странах к ним могут относиться проблемы, касающиеся владения землей, прав собственности и доступа к природным ресурсам, а в некоторых странах это – проблема переселения общин (Вставка 17). Правильное решение таких взаимосвязанных проблем является предварительным условием для эффективного осуществления мер по адаптации, связанных с лесом.

И наконец, в связи с этой проблемой в равной степени развитым и развивающимся стран необходимо координировать деятельность учреждений, занимающихся разработкой и осуществлением политики в сфере адаптации или развития. Политика, касающаяся других связанных с землепользованием секторов, таких как сельское хозяйство и транспорт, может повлиять на состояние лесов, делая альтернативные виды использования лесных участков более привлекательными в финансовом отношении. Поэтому надлежащая связь и планирование между секторами необходимы для повышения эффективности усилий по адаптации

Вставка 17: Переселение отрицательно влияет на способность к адаптации

Проведенное исследование проблемы переселения общин адигошу, глобел, идрис и менакея к границам лесного заповедника Кафта-Шераро в Эфиопии показало, каким образом увеличение плотности населения повлияло на систему управления заповедником. Местное население традиционно использует 23 вида лесных растений, 14 из которых идут на корм скоту и 10 используются при лесозаготовках.

Основные выводы исследования заключаются в следующем:

- приток переселенцев привел к ускорению темпов эксплуатации и уничтожению лесных ресурсов, в том числе к расширению масштабов браконьерской охоты на крупных млекопитающих, обитающих в заповеднике;
- рост спроса на пастбища, равно как и других потребностей, чреват повышением риска конфликтов, нехватки продовольствия, разрушения среды обитания

и подверженности негативным последствиям изменения климата;

- в целом, в результате незаконных захватов лесных угодий, истощения пастбищ, браконьерства, кустарниковых пожаров и вырубки леса на дрова и древесину постоянно растет угроза мерам по охране лесов.

В этих выводах подчеркивается, что риски, сопутствующие незапланированным внутренним перемещениям населения, несут угрозу мерам по адаптации к изменению климата, и содержится призыв в комплексе решать проблемы населения и окружающей среды при разработке будущей политики и планировании, с тем чтобы общины могли наращивать запасы леса, при этом обеспечивая себя средствами к существованию.

Источник: Адаптированный отрывок из работы Eniang, Mengistu and Yidego, 2008.

и смягчению последствий в том что касается их влияния на международные цели и нужды местного населения.

Методы разработки политики

Для разработки планов и политики адаптации был предложен ряд подходов. Однако в силу неопределенности климатических прогнозов на перспективу и сложности взаимосвязей между лесами и климатом какой-то определенный подход к адаптации исключается. Чтобы быть эффективной, политика должна быть гибкой и стимулировать экспериментирование. Например, СИФОР предложил создать процесс совместного управления в целях адаптации для продвижения решений по управлению адаптацией, в которых в расчет принимались бы как неопределенность, свойственная процессу адаптации, так и социальный аспект принятия решений (СИФОР, 2008). По определению, управление в целях адаптации предполагает использование метода проб и ошибок, и оно нацелено на анализ случайных срывов. Попутно следует подчеркнуть, что политика, карающая за неудачи, может оказаться контрпродуктивной при разработке мер по адаптации.

В более широком смысле слова, нужны концептуальные рамки, позволяющие определять круг проблем, связанных с изменением климата и определением целей адаптации. Примером таких концептуальных рамок являются рамки адаптационной политики (РАП) Программы развития ООН, следуя которым, пользователи могут уточнять собственные первоочередные задачи и осуществлять стратегии, политику и меры адаптации, как на местах, так и на национальном уровне. В основу РАП заложены четыре широких принципа:

- адаптация к краткосрочным колебаниям и крайним проявлениям климата служит основой мер для снижения уязвимости перед лицом долгосрочного изменения климата;
- политика и меры адаптации оцениваются в контексте задач развития;
- адаптация происходит на разных уровнях общества, в том числе на местном уровне;
- стратегия и процесс, с помощью которых осуществляется адаптация, одинаковы по своему значению.

Кроме того, РАП увязывают адаптацию к изменению климата с устойчивым развитием и глобальными экологическими рисками и могут быть использованы для добавления задач адаптации к другим типам проектов. Это происходит в пять этапов, начиная с определения масштабов проекта и заканчивая отслеживанием его результатов и оценкой действий.

Один из этапов, включенный во все механизмы адаптации, заключается в оценке уязвимости перед лицом изменения климата. За истекшие пять лет разработанный СИФОР Проект адаптации лесного хозяйства к изменению климата (ПАТЛХИК) и Научно-исследовательский и учебный центр тропического лесного хозяйства (ЦТСХ) разрабатывали и применяли методiku оценки, которая могла бы быть использована в рамках таких РАП. Рамки ПАТЛХИК настолько широки, что они могут служить руководством для обсуждения применительно к конкретным случаям. Они

применялись ПАТЛХИК в отношении ряда общин и проектов в тропических районах мира.

Коротко говоря, для систематической оценки и разработки политики адаптации и планов действий существуют свои механизмы и методики, с тем чтобы делать это на всех уровнях, начиная с местного и кончая национальным, и для увязывания таких планов и политики с другими видами политики и программ развития. Выделяемые на адаптацию финансовые ресурсы неограниченны, и эффективность будет укреплять доверие, как со стороны сообществ доноров, так и со стороны сообществ получателей, привлекая дополнительные инвестиции и стимулируя меры по адаптации.

Отслеживание результатов будет иметь важнейшее значение на всех этапах усилий по адаптации к изменению климата. В лесном хозяйстве все чаще предлагается использовать дистанционное зондирование как средство для заполнения ряда пробелов при мониторинге и его методы активно совершенствуются, особенно в тех случаях, когда речь идет об изменениях свойств лесного покрова (например, Hansen, Stehman and Potapov, 2010). Проверки на местности, тем не менее, всегда будут нужны для оценки объемов углерода и определения изменений в землепользовании.

Направление дальнейших действий

Невозможно предписать использование того или иного механизма для разработки политики связанной с лесами адаптации, учитывая разнообразие условий жизни людей на местном уровне, и их взаимосвязи с лесами. Однако прошлый опыт показывает, что есть вопросы, по которым имеется общее согласие.

На местном уровне директивные органы могут опираться на участие в разработке мер по адаптации местного населения, поскольку ему прекрасно известна биогеография окружающего ландшафта и его местные социальные возможности. Как в развитых, так и в развивающихся странах, местные органы управления могут быть основными инициаторами включения связанной с лесами адаптации к изменению климата в политику, законы и нормативные акты. На международном уровне необходимо разграничивать меры по адаптации и к изменению климата и меры по смягчению его последствий, хотя при любой возможности надо стремиться к достижению синергетического эффекта. Например, деятельность по адаптации могла бы включаться во всю связанную с развитием помощь путем проведения таких мероприятий, как обязательная оценка климатических рисков в рамках проектов, которые финансируются за счет двусторонней или многосторонней помощи.

Однако куда важнее, чтобы произошел ощутимый сдвиг в решениях РКИК ООН в отношении признания адаптации как меры, равноценной по важности смягчению последствий изменения климата, финансированию и технологии, главным образом, под воздействием трех факторов. Первый из них заключается в том, что последствия изменения климата стали ощущаться быстрее и резче, чем ожидалось. Второй – в том, что ограничение будущего изменения климата повышением температуры не более чем на 2°C

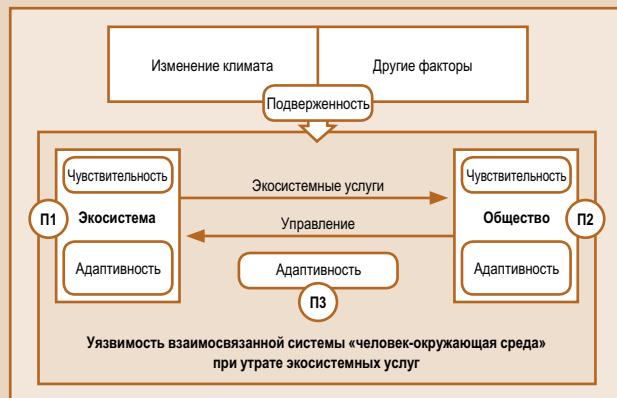
Вставка 18: Оценка уязвимости перед лицом изменения климата

Рамки оценки уязвимости перед лицом изменения климата ПАТЛХИК подчеркивают роль экосистемных услуг для общества, опираясь на три основных принципа: (П 1) уязвимость экосистемных услуг; (П 2) уязвимость антропогенной системы при утрате экосистемных услуг и (П 3) способность к адаптации системы в целом.

Первый принцип (П 1) касается подверженности и чувствительности экосистемных услуг к изменению или колебаниям климата и другим угрозам, а также способности к адаптации. Второй принцип (П 2) касается созданной человеком системы (например, деревень, общин и провинций), ее зависимости от экосистемных услуг, таких как снабжение чистой водой, и ее способности к адаптации, например, путем замены утраченных экосистемных услуг. Третий принцип (П 3) учитывает способность к адаптации системы в целом и касается способности созданных человеком систем преодолевать утрату экосистемных услуг путем изменения методов применения и осуществления мер адаптации.

Источник: отрывок с изменениями из работы Locatelli et al. (2008)

Диаграмма А: Принципы механизма ПАТЛХИК по оценке уязвимости к изменению климата



все больше представляется труднодостижимой целью. Наконец, и это крайне важно, признается, что адаптация больше не является задачей исключительно местного или национального значения и что отсутствие адаптации может иметь последствия, выходящие за пределы национальных границ. Как указано в работе Burton, 2008, “под адаптацией следует понимать стратегическую задачу и задачу безопасности, которая выходит за рамки национальных границ”. И это утверждение одинаково справедливо как для развитых, так и для развивающихся стран. Привязка лесов и зависящих от лесов общин к определенному месту, казалось бы, ограничивает международные последствия непринятия мер по адаптации. Однако жизнестойкие и продуктивные экосистемы повышают устойчивость общин, что в свою очередь снижает стимул к внутренней и трансграничной миграции. Подготовка национальных планов адаптации при согласовании их с соседними странами, наращивание финансирования, направляемого на обеспечение адаптации на местном и национальном уровнях и переосмысление целей и задач развития в результате анализа последствий изменения климата для местной экономики и населения – вот меры, предложенные Бертоном в 2008 году для повышения эффективности адаптации.

Существующий проект документа СРГ-ДМС содержит призыв к созданию “региональных центров или платформ”, для поддержки деятельности стран по адаптации к изменению климата во всех секторах. Лесной сектор обладает большим опытом регионального сотрудничества и хорошо развитыми техническими сетями на региональном и субрегиональном уровнях. Укрепление существующих учреждений и сетей до создания новых имеет ключевое значение для недопущения дублирования усилий и обеспечения разумного использования ресурсов, а также увязки с другими программами.

Эти сети можно было бы задействовать и дополнять, по мере необходимости, другими региональными программами для удовлетворения потребностей в адаптации. Лесохозяйственные сети или механизмы поддержки потенциала могли бы установить связь с региональными центрами или платформами, ранее созданными РККИК ООН, во избежание дублирования усилий.

Меры по адаптации и меры смягчению последствий в лесной отрасли имеют большой синергетический потенциал. Поддержка мер по смягчению последствий изменения климата могла бы при многих обстоятельствах одновременно обеспечивать поддержку усилий по адаптации, и наоборот. Стратегии стран по борьбе с изменением климата должны быть направлены на достижение такой синергии. В быстро меняющемся вокруг нас мире нет ни времени, ни ресурсов, которыми можно было бы разбрасываться в стремлении за адаптацией.

Резюме и выводы

Задача по привлечению внимания к проблемам леса на политическом уровне стоит как никогда остро. От этого может выиграть весь лесной сектор в плане обеспечения политической и финансовой поддержки мероприятий по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. Чрезвычайно важно, чтобы выделяемые на борьбу с изменением климата ресурсы, в том числе средства на программу РЕДД+, LULUCF и адаптации, использовались для подведения фундамента под устойчивое управление лесами, которое может способствовать адаптации к изменению климата и смягчению его последствий, а также постоянному обеспечению всего спектра товаров и экосистемных услуг в долгосрочной перспективе. Чрезвычайно важно будет обеспечить, чтобы приток средств в развивающиеся страны

соответствовал их возможностям по освоению таких средств, поэтому составной частью этих усилий должны быть меры по наращиванию потенциала и обеспечению готовности.

Переговоры по линии РКИК ООН способствовали осознанию важной роли лесов и их вклада в усилия по компенсации выбросов ПГ. В то время как мероприятия по управлению лесами могут серьезно помочь развитым странам в выполнении их обязательств по Киотскому протоколу, развивающимся странам в рамках новых видов деятельности, в частности по программе РЕДД+, отводится потенциально еще более значительная роль. Программа РЕДД+ призвана не только предоставить развивающимся странам возможность содействовать сокращению выбросов в соответствии с будущими договоренностями в рамках РКИК ООН, но и укреплять УУЛ на местном и национальном уровнях. Вокруг концепции РЕДД+ сформировался консенсус и в настоящее время реализуются ее пилотные проекты, однако еще остаются нерешенные вопросы, касающиеся адаптации, МЧР, LULUCF, методологий РЕДД+ и заготовленных лесоматериалов, которые по-прежнему обсуждаются на переговорах.

Программа РЕДД+ привлекла к себе внимание многих заинтересованных групп, что привело к появлению все более сложных вопросов. Тем не менее, экономическая, социальная и экологическая устойчивость РЕДД и РЕДД+ зависит от ряда факторов, в том числе решения вопроса о правах на лесной углерод и распределении выгод от деятельности, связанной с РЕДД. Существуют разные правовые подходы к проблеме гарантирования прав собственности на лесной углерод, которые иллюстрируются примерами, представленными в настоящей главе. К ним относятся прямая передача прав лесовладельцу,

продажа прав на углерод, но не прав на лес, распоряжение лесным углеродом как государственным активом и заключение договоров с частными лицами.

Все страны сталкиваются с необходимостью решения проблем уязвимости к изменению климата и воздействия климатических изменений на их леса и древесные ресурсы, а также на жизнь зависящего от лесов населения. Применение метода гибкого управления является одним из путей облегчения усилий стран по адаптации к изменению климата. Больших результатов в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним можно добиться путем полного осуществления существующей политики, стратегий и законодательства в сфере лесного хозяйства, а также за счет применения передового опыта устойчивого управления лесами. Сюда входит включение связанных с изменением климата вопросов в имеющиеся национальные программы лесопользования, которые служат всеобъемлющей политической платформой для устойчивого управления лесами. Это может потребовать внесения некоторых коррективов на уровне политики и на местах, а также дополнительных инвестиций.

Очевидно, что в связи с изменением климата перед лесным сектором встает ряд новых проблем, но в то же время открываются и новые возможности. Международные усилия, которые предпринимались в последние два десятилетия для достижения общего понимания, выработки основ политики и ряда методов устойчивого управления лесами, обеспечивают для директивных органов и органов по управлению лесами прочную основу для эффективного решения проблем, связанных с изменением климата.