

УДК 349.6

Правовое регулирование охраны лесов как поглотителей парниковых газов в зарубежном праве



Троицкая Л.В.

Аспирант кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, ведущий специалист отдела по взаимодействию с «Росприроднадзором» ФБУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Южному федеральному округу»

В статье рассматривается международный и национальный опыт правового регулирования охраны лесов как естественных поглотителей парниковых газов. Особое внимание уделено законодательству развивающихся стран, где происходит непосредственная реализация предусмотренных Киотским протоколом механизмов чистого развития. Выводы статьи содержат предположение о возможности применения в Российской Федерации некоторых из проанализированных методов охраны и восстановления лесов.

Ключевые слова: парниковые газы, леса, изменение климата, Киотский протокол.

В 2014 г. межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) окончила работу над пятым оценочным докладом (ОД5), в соответствии с которым потепление климатической системы уже не вызывает сомнения, а многие наблюдаемые с 1950 г. погодные изменения являются беспрецедентными [1, с. 11].

Промежуток времени с 1983 по 2013 гг. был самым теплым тридцатилетним периодом за последние 1400 лет северного полушария. Температура поверхности суши и океана увеличилась на 0,85 С² с 1880 г. по настоящее время, скорость повышения уровня моря с середины XIX в. выше средней скорости предыдущих двух тысячелетий. Концентрация углекислого газа увеличилась на 40 % с начала индустриального периода, в первую очередь из-за сжигания ископаемого топлива и во вторую очередь – из-за изменения методов землепользования, к которым относится и вырубка лесов, осуществляемая в целях создания новых территорий для сельскохозяйственного использования [2, с. 3].

Указанные выше процессы уже привели и/или приведут в обозримом будущем к:

- гибели людей и животного мира, ухудшению состояния здоровья населения;
- уничтожению средств к существованию в низменных прибрежных зонах малых островных развивающихся государств и на малых островах;

- уничтожению средств к существованию больших групп городского населения;

- смертности и заболеваемости в течение периодов экстремальной жары, особенно для уязвимых групп городского населения и тех, кто работает на открытом воздухе в городских и сельских районах;

- отсутствию продовольственной безопасности и сбою в функционировании продовольственных систем;

- снижению продуктивности сельского хозяйства, особенно для фермеров и скотоводов, владеющих минимальным капиталом в полузасушливых регионах;

- и другим негативным последствиям изменения климатической системы [3, с. 7].

Сам процесс изменения климата, вызываемый как естественными, так и антропогенными факторами, может быть замедлен с помощью различных экологических, эколого-экономических механизмов, к которым относится и деятельность по охране, восстановлению лесов и лесовозобновлению.

Как естественные абсорбенты, леса играют важную роль в определении количества парниковых газов, накапливаемых в атмосферном воздухе, так как поглощают 2,6 млрд. тонн углекислого газа в год. Однако, нельзя считать этот естественный процесс решением проблемы изменения климата. При загнивании, срубании и ином уничтожении дере-

вьев большая часть углекислого газа возвращается в атмосферу, хотя незначительное количество может быть «заперто» в почве [4, с. 36-37].

Молодые деревья впитывают углекислый газ быстрее зрелых деревьев. В зрелых и старых деревьях уровень углерода может достигать устойчивого состояния, при котором деревья могут только удерживать газ, больше не абсорбируя его [5].

В настоящее время леса покрывают 40 млн. кв. км. земли, что эквивалентно 31 % суши. Хотя такое соотношение может показаться обнадеживающим, территория лесов год за годом сокращается. Так, с 1990 по 2000 гг. территория лесов ежегодно сокращалась на 83 тыс. кв. км., с 2000 по 2010 гг. на 62 тыс. кв. км. в год [6, с. 15].

С учетом изложенного, в целях сокращения количества скапливаемого в атмосферном воздухе углекислого газа и замедления процесса изменения климата меры по охране, восстановлению лесов и лесовозобновлению должны реализовываться как на международном, так и на национальном уровне.

В 1997 г. мировым сообществом было принято решение сократить выбросы парниковых газов, закрепленное в Киотском протоколе, принятом в дополнение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Так, страны, перечисленные в Приложении I к протоколу, обязались сократить количество свои выбросов парниковых газов в среднем на 5 % [7].

В целях достижения указанных обязательств в Киотский протокол были включены три «гибких механизма». Эти механизмы позволяют промышленно развитым странам сократить выбросы парниковых газов за пределами своих национальных границ в счет своих обязательств.

К указанным механизмам относятся:

– международная торговля выбросами парниковых газов;

– совместное выполнение обязательств – сокращение выбросов, реализуемое на территории одной из стран Приложения I, полностью или частично за счёт инвестиций другой страны Приложения I во исполнение своих обязательств;

– механизм чистого развития – сокращение выбросов, реализуемое на территории одной из стран, не входящей в Приложение I, полностью или частично за счёт инвестиций страны, входящей в Приложение I, во исполнение своих обязательств, в том числе осуществление мер по облесению и лесовосстановлению [7].

Во исполнение запроса вспомогательного органа консультирования по научным и техническим аспектам¹ при Организации Объединенных Наций Межправительственной группой экспертов по изме-

нению климата в 2000 г. был разработан Доклад по землепользованию, изменению землепользования и лесоводству, предоставляющий научную и техническую информацию, необходимую для реализации предусмотренных Киотским протоколом мер по облесению и лесовосстановлению. Поскольку имплементация положений Киотского Протокола для их эффективной реализации требует взаимоприемлемых определений широкого круга терминов, в Докладе конференции сторон FCCC/CP/2000/5/Add.3 [8, с. 10-11] были включены содержащиеся в Докладе по землепользованию, изменению землепользования и лесоводству определения: леса, облесения, лесовозобновления и другие термины, с возможностью их модификации при имплементации сторонами протокола.

Облесение было определено как являющееся непосредственным результатом деятельности человека преобразование участков, которые не были покрыты лесом на протяжении по меньшей мере 50 лет, в леса путем посадки или высева. Лесовозобновление определено как являющееся непосредственным результатом деятельности человека преобразование безлесных участков в леса путем посадки или высева на землях, которые ранее были покрыты лесами, но затем были преобразованы в безлесные участки.

П. 4 Доклада FCCC/CP/2000/5/Add.3 [8, с. 51] было установлено, что в течение первого периода действия обязательств в рамках механизма чистого развития не предпринимается никаких дополнительных видов деятельности, кроме указанных в Киотском протоколе. Так, ранее в рамках охраны и повышения качества лесов как поглотителей парниковых газов, в соответствии с протоколом, допустимым считалось только облесение и лесовозобновление.

Облесение и лесовозобновление осуществляется в форме проектов, которые, согласно Докладу FCCC/CP/CMR/2005/8/Add.1, должны пройти регистрацию в Исполнительном Совете, осуществляющем координацию реализации механизмов чистого развития [9]. Такая регистрация следует за верификацией документов, регламентирующих цели и условия деятельности в рамках проекта, осуществляемой уполномоченным оперативным органом, являющимся назначаемым независимым аудитором. Уполномоченный оперативный орган определяет – соответствует ли содержание документации требованиям отнесения к механизмам чистого развития и возможно ли достижение запланированного в документации сокращения выбросов парниковых газов без реализации предусмотренных в ней мер.

Поскольку результаты облесения и лесовозобновления временны, в Докладе FCCC/CP/CMR/2005/8/Add.1 установлено, что уменьшение количественных обязательств сторон, входящих в Приложение I, по сокращению выбросов за счет абсорбции дере-

¹ Учрежден ст. 9 Киотского протокола с целью обеспечения Конференции Сторон и, при необходимости, других ее вспомогательных органов своевременной информацией и консультациями по научным и техническим аспектам, относящимся к Конвенции.

вьями парниковых газов возможно только в течение 5 лет с продлением этого периода с помощью подтверждения факта сдерживания деревьями того же количества парниковых газов [9, с. 11].

С 2001 г. на ежегодных конференциях сторон обсуждался вопрос включения в перечень мер механизма чистого развития деятельности, направленной на сокращение обезлесения и деградации лесов. Такая деятельность подразумевает эффективное управление уже существующими лесами на территориях развивающихся стран при ее спонсировании промышленно развитыми странами. На конференции сторон в Марракеше предложение по включению указанной деятельности было отклонено в связи с возможной «утечкой выбросов» (проявление негативных последствий проекта за пределами территории проекта [10, с. 622]), а также в связи со сложностью выявления каких-либо улучшений в области уменьшения выбросов парниковых газов от сокращения обезлесения и деградации лесов.

Однако, на конференции сторон, прошедшей на Бали в 2007 г., признав опасность обезлесения и деградации лесов, стороны приняли Решение 2/CP.13 [11] о включении этих мер в механизм чистого развития. Два года спустя стороны приняли Решение 4/CP.15 [12], в соответствии с которым при осуществлении мер, направленных на сокращение обезлесения и деградации лесов, сторонам необходимо:

- выявить те виды деятельности внутри страны, которые ведут к сокращению выбросов и увеличению поглощения парниковых газов;
- использовать новейшие руководящие указания и принципы, разработанные Межправительственной группой экспертов по изменению климата;
- создать с учетом национального потенциала национальные и субнациональные системы мониторинга лесов.

В Решении 2/CP.17 [13] сторонами было установлено, что финансирование проектов может поступать от государственных, частных, смешанных источников и будет зависеть от полученных в связи с их реализацией результатов.

На девятнадцатой конференции сторон в Варшаве было принято пять Решений, обеспечивающих техническое руководство при осуществлении деятельности, направленной на сокращение обезлесения и деградации лесов:

- Решение 11/CP.19, определяющее условия работы национальных систем мониторинга за лесами;
- Решение 14/CP.19, устанавливающее условия измерений количества выбросов парниковых газов и их абсорбции поглотителями, отражения этих данных в отчетности и их верификации;
- Решение 13/CP.19, определяющее принципы расчета абсорбирующих способностей лесов;
- Решение 12/CP.19, устанавливающее требования к достоверности отчетов;

– Решение 15/CP.19, призывающее продолжать работу по выявлению движущих сил обезлесения и деградации лесов и предпринимать меры по борьбе с ними [14].

От того, как рассмотренные требования, принципы и нормы имплементируются в национальное законодательство развивающихся стран зависят эффективность и результативность деятельности, направленной на сокращение обезлесения и деградации лесов.

Примечательно, что разработанная в соответствии с потребностями и целями страны законодательная база, регулирующая указанную деятельность, будет способствовать не только ее эффективному осуществлению, но и положительно повлияет на способы ведения сельского хозяйства, а также на устойчивое существование животного мира.

При имплементации международных требований, принципов и норм, регламентирующих деятельность, направленную на сокращение обезлесения и деградации лесов, в национальное законодательство особое внимание представляют вопросы управления такой деятельностью, ее финансирования и мониторинга состояния лесов.

В 2013 г. Указом Президента Индонезии 62/2013² было создано Национальное агентство Индонезии по сокращению обезлесения и деградации лесов. Указом к полномочиям Агентства были отнесены координация, планирование деятельности, направленной на сокращение обезлесения и деградации лесов, а также контроль и надзор за ее исполнением. В соответствии со ст. 18 указа 62/2013, глава Национального агентства Индонезии по сокращению обезлесения и деградации лесов не реже двух раз в год, а также при получении официального поручения, выступает с докладом о результатах деятельности агентства перед Президентом.

Избранный в 2014 г. Президент Индонезии указом 16/2015³ включил Национальное агентство Индонезии по сокращению обезлесения и деградации лесов в структуру Министерства экологии и лесоводства в качестве постоянно действующего департамента. Согласно указу, с момента слияния агентство будет подотчетно министру экологии и лесоводства. Такое слияние должно привести к большей интеграции национальной экологической политики и политики в области сокращения обезлесения и деградации лесов, а также облегчить контроль за финансированием такой деятельности [15].

² Decree number 62 managing agency for the reduction of emission from deforestation and degradation of forest and peatlands [Electronic resource]. – Indonesia, 2013. URL: <http://blog.cifor.org/19055/full-text-of-president-susilo-bambang-yudhoyono-decree-on-indonesia-redd-agency/#.UjAqeDakq1U> (дата обращения: 06.01.2016) (на английском языке).

³ Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 16 [Electronic resource]. – Indonesia, 2015. URL: <http://www.redd-monitor.org/wp-content/uploads/2015/01/Perpres-Nomor-16-Tahun-2015.pdf> (дата обращения: 06.01.2016) (на индонезийском языке)

К странам, изначально создавшим центры координации деятельности, направленной на сокращение обезлесения и деградации лесов, в уже существующих органах исполнительной власти, можно отнести Колумбию и Мексику.

Управление деятельностью по осуществлению сокращения обезлесения и деградации лесов в Колумбии возложено на Министерство экологии Колумбии, созданное в 1993 г. Законом 99⁴. Указом 2370 от 2011 г. Министерство было наделено полномочиями, связанными с осуществлением сокращения обезлесения и деградации лесов. Согласно Закону 99, пять публичных научно-исследовательских института Колумбии направляют в Министерство экологии Колумбии отчеты о климатических изменениях, состоянии леса и об их абсорбирующих способностях для последующего применения этой информации.

Постановлением Правительства Колумбии CONPES 3700⁵ в 2011 г. была создана междисциплинарная рабочая группа по сокращению обезлесения и деградации лесов, цель которой – координация указанной деятельности. В соответствии с постановлением, уполномоченные представители от Министерства экологии председательствуют на заседаниях рабочей группы. Междисциплинарная рабочая группа включает в себя представителей от Национального департамента планирования, Министерства сельского хозяйства и развития сельских районов, неправительственных организаций, частного сектора, научного сообщества, коренных народов Колумбии, афро-колумбийских общин, крестьян.

Существуют три основных способа финансирования мероприятий по сокращению обезлесения и деградации лесов: финансирование программ сокращения развитыми странами в целях исполнения своих обязательств в рамках Киотского протокола; финансирование деятельности международными финансовыми учреждениями и специализированными фондами; финансирование за счет бюджетных средств страны, на территории которой осуществляется деятельность по сокращению обезлесения и деградации лесов.

Законом Бразилии о национальной политике по изменению климата от 2009 г. № 12.187⁶ закреплён перечень мер, направленных на уменьшение количества парниковых газов в атмосферном воздухе, в который также была включена деятельность по сокращению обезлесения и деградации лесов. В целях

финансовой поддержки мер, определенных законом № 12.187, президентским Указом № 6.527⁷ создан фонд Амазонки Бразилии, управление которым, согласно ст. 4 Указа, осуществляется банком развития Бразилии, представителями от Правительства Бразилии, народных министров, коренных народов, неправительственных организаций и фермерства.

В соответствии со ст. 2 Указа, лица, внесшие средства в фонд, получают сертификат, в котором указывается сумма пожертвования и эквивалент в тоннах углекислого газа (может быть использован при выбросе парниковых газов предприятием). В целях ограничения количества выбросов парниковых газов Министерство охраны окружающей среды ежегодно устанавливает лимиты по сбору средств и, соответственно, выдачи сертификатов.

Согласно п. 3 ст. 1 Указа, 3 % средств фонда используются на покрытие операционных расходов и оплату работы управляющего комитета фонда.

Изданный в 2014 г. Закон Перу № 30215⁸ упорядочивает и регулирует механизм оплаты добровольных мер по сохранению, восстановлению и устойчивому природопользованию (в том числе по сокращению обезлесения и деградации лесов).

Так, в соответствии со ст. 3 Закона, спонсорами указанных мер могут быть собственники, владельцы земель, получатели государственных грантов за осуществление природопользования с использованием наилучших доступных технологий, неправительственные организации, реализующие природоохранные мероприятия, и другие лица или организации, определяемые Министерством охраны окружающей среды. В той же статье получателями средств определены юридические, физические лица и индивидуальные предприниматели.

Согласно ст. 6 Закона, в целях осуществления мер по сокращению обезлесения и деградации лесов стороны заключают соглашение, при разработке которого самостоятельно оценивают экономическую стоимость мероприятий и определяют ожидаемые положительные результаты от запланированной деятельности.

Министерство охраны окружающей среды Перу оценивает проекты соглашений и осуществляет их регистрацию. Министерство в том числе оказывает техническую помощь сторонам соглашений, поощряет разработку соглашений и их реализацию с помощью экономических механизмов (налоговые льготы и другие), регулирует выполнение зарегистрированных соглашений.

⁴ LEY 99 DE 1993 EL CONGRESO DE COLOMBIA.

⁵ DOCUMENTO CONPES 3700 DNP DE 2011 REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN [Electronic resource]. – URL: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_3700_2011.htm (дата обращения: 15.01.2016) (на испанском языке).

⁶ LEI N.º 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009 [Electronic resource]. – URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm (дата обращения: 08.01.2016) (на португальском языке).

⁷ Decreto 6527/08 | Decreto n.º 6.527, de 1.º de agosto de 2008 [Electronic resource]. – URL: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/93362/decreto-6527-08> (дата обращения: 09.01.2016) (на португальском языке).

⁸ LEY N.º 30215. 2014 [Electronic resource]. – URL: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30215.pdf> (дата обращения: 08.01.2016) (на испанском языке).

Региональные и местные органы власти также принимают участие в реализации соглашений и, в соответствии с Законом № 27867 об организации регионального правительства⁹ и Законом № 27972 об организации муниципальных органов власти¹⁰, в случае необходимости финансируют и поощряют реализацию предусмотренных в соглашении мер.

Национальная система мониторинга за состоянием лесов является одним из важнейших методов, от которого зависит эффективность реализации мероприятий по сокращению обезлесения и деградации лесов. С ее помощью выявляют участки леса, состояние которых требует принятия оперативных мер по их восстановлению и охране и избегают «утечки выбросов».

В соответствии со ст. 32 Закона об организации федерального государственного контроля Мексики от 1976 г.¹¹, Секретариат экологии и природных ресурсов Мексики (министерство экологии Мексики) осуществляет мониторинг окружающей среды. Непосредственный мониторинг состояния лесов выполняет национальная комиссия лесного хозяйства Мексики, входящая в состав Секретариата.

Комиссия была создана президентским указом от 2001 г.¹² во исполнение раздела 1 Закона об организации федерального государственного контроля Мексики. В полномочия комиссии входит создание открытых информационных систем о состоянии окружающей среды, осуществление мониторинга состояния лесов и оценки полученных в результате мониторинга данных. Законом об изменении климата от 2012 г. комиссия была наделена полномочиями по ведению кадастра сведений о выбросах парниковых газов и их поглощении лесами¹³.

Согласно Указу от 2001 г., Комиссия лесного хозяйства Мексики при сотрудничестве с национальным институтом географии и статистики Мексики разрабатывает систему спутникового слежения за состоянием лесов. Разработка системы осуществляется в соответствии с международными требованиями и будет доступна для применения в других странах [16, с. 3923-343].

⁹ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales LEY No 27867. 2003 [Electronic resource]. – URL: http://regionpuno.gob.pe/descargas/norma-creacion/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_pro.27867.pdf (дата обращения: 09.01.2016) (на испанском языке).

¹⁰ Ley Orgánica de Municipalidades LEY No 27972. 2007 [Electronic resource]. – URL: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6FB6BC171E0F6830052579140073B7C2/\\$FILE/27972.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/6FB6BC171E0F6830052579140073B7C2/$FILE/27972.pdf) (дата обращения: 09.01.2016) (на испанском языке).

¹¹ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

¹² Miércoles 4 de abril de 2001 [Electronic resource]. – URL: <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/4/302Decreto%20de%20creación%20de%20la%20CONAFOR.pdf> (дата обращения: 09.01.2016) (на испанском языке).

¹³ LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO 2012 [Electronic resource]. – URL: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/6583/1/ley_general_de_cambio_climatico.pdf (дата обращения: 10.01.2016) (на испанском языке).

Кроме международного опыта регламентации мер по охране и восстановлению лесов и опыта стран с развивающейся экономикой, особый интерес представляет опыт регулирования указанных мер промышленно развитых стран.

Так, в Новой Зеландии полномочия по охране лесов закреплены не за одним основным органом, реализующим их в том числе с помощью подведомственных учреждений, а за несколькими самостоятельными органами государственной власти, а также частным сектором. Законом о консервации 1987 г. [17] полномочия по сохранению всех королевских владений были переданы созданному в том же году Департаменту консервации. В состав королевских владений входит около 8 миллионов гектаров естественных, национальных лесов [18]. Для содействия Департаменту в его работе Законом о консервации 1987 г. была учреждена Администрация консервации Новой Зеландии (1990 г.), состоящая из 13 членов, назначаемых Министром консервации.

Администрация является независимым органом и обеспечивает взаимодействие общества и Департамента консервации. В функции Администрации консервации Новой Зеландии входит одобрение политики по регулированию консервации лесов, разрабатываемой Департаментом консервации. Также Администрация может рассматривать вопросы консервации особой значимости и проводить консультации по вопросам общественных инициатив и политике, связанным с сохранением находящихся под защитой государства ресурсов.

Законом о лесах 1949 г. (с учетом изменений от 1993 г.) в государственный контроль за лесами была включена деятельность по регулированию лесозаготовки, осуществляемой на частных землях [19]. С принятием поправки от 1993 г. для выполнения лесозаготовки лесопильный завод должен пройти регистрацию в установленном порядке, действовать в рамках установленных нормативов и разработать план устойчивого управления лесом. Регулирование указанной деятельности осуществляется Министерством основных отраслей промышленности Новой Зеландии (ранее Министерство агрокультуры и лесного хозяйства). Министерство экологии Новой Зеландии, созданное в 1986 г., также является органом, наделенным полномочиями по охране лесов. В соответствии с Законом об экологии 1986 г. (с учетом изменений от 2003 г.), Министерство консультирует Правительство Новой Зеландии и частный сектор в том числе по вопросам мониторинга негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной или иной деятельности, выявления стихийных бедствий (в том числе лесных пожаров) и уменьшения их последствий [20]. Министерство экологии также ответственно за принятие решений, связанных с участием страны в рассмотренной выше системе сокращения обезлесения и деградации лесов.

Как уже было отмечено ранее, помимо органов государственной власти леса Новой Зеландии регулируются и охраняются местными и иностранными коммерческими организациями-собственниками лесных участков, объединенными в Ассоциацию собственников лесных участков Новой Зеландии. Члены Ассоциации обладают более чем 80 % плантационных лесов¹⁴ Новой Зеландии, что делает Ассоциацию самой авторитетной организацией, осуществляющей управление такими лесами. В задачи Ассоциации и каждого ее члена, в частности, входит стимулирование и стратегическое управление коммерческого облесения, охрана плантационных лесов при использовании пестицидов и агрохимикатов, решение иных вопросов, связанных с воздействием на экологию выращивания или вырубке лесов.

В связи с разнообразием как местных, так и иностранных организаций, входящих в Ассоциацию, у частного сектора нет единой позиции по вопросам охраны лесов, что выражается в отсутствии на федеральном уровне нормативных правовых актов, закрепляющих положения, разработанные Ассоциацией собственников лесных участков Новой Зеландии.

В отличие от Новой Зеландии, где управление лесами и их охрана централизованы и осуществляются в основном федеральными органами государственной власти, в Швеции такое управление децентрализовано и реализуется в большей степени на местном уровне. Также Швеция не отличается разнообразием органов, вовлеченных в регулирование охраны и использования лесов. Лесное агентство Швеции является главным органом, уполномоченным на управление лесами и их охрану (до 2006 г. – Национальный совет по вопросам лесного хозяйства Швеции). Основной задачей Агентства является надзор за исполнением положений Лесного закона 1993 г. и принятого в дополнение к нему экологического Кодекса 1998 г.

Лесной закон 1993 г. является своего рода многосторонним соглашением между обществом, разнообразными организациями (частным сектором), вовлеченными в использование лесами, и государством¹⁵. Законом установлены правила использования и охраны лесов, учитывающие экономические и экологические интересы сторон. Экологический Кодекс 1998 г. является более формальным актом и утверждает требования к использованию лесов, принципы и правила их охраны [21].

К полномочиям Лесного агентства Швеции относятся также мониторинг состояния лесов, формирование и публикация статистики об их состоянии, разработка планов регулирования лесами, проведение в пределах своей компетенции консуль-

таций собственников лесных участков, реализация во взаимодействии с Природоохранным агентством Швеции и Службой администрации Швеции мер, направленных на консервацию природных ресурсов страны [22]. Агентство имеет около 100 офисов, расположенных в коммунах страны, разрабатывающих и реализующих политику по охране лесов с учетом территориальных и экономических особенностей лен и коммун (единицы административного деления Швеции).

Как и в Новой Зеландии, регулирование лесами в Швеции в том числе осуществляется частными лесными холдингами. Собственники лесных участков формируются в федерации, организации и фракции и с помощью рамочных актов определяют порядки, требования, стандарты к деятельности, связанной с использованием своих лесных участков [23, с. 8].

Отдельно стоит отметить разработанную в Швеции политику, направленную на адаптацию к изменению климата. Названная политика стала результатом деятельности Комиссии по вопросам климата и уязвимости Швеции. Комиссия состояла из экспертов, назначенных Правительством Швеции, подготавливающих документы, подробно описывающие потенциальное воздействие изменения климата на окружающую среду и меры по адаптации к такому изменению [24, с. 457-469].

К таким мерам были отнесены изучение возможностей поглощения парниковых газов деревьями разных видов, разработка образовательных программ для сотрудников органов государственной власти, осуществляющих управление лесами, направленных на более эффективное выполнение ими своих функций. Позже меры по адаптации были закреплены в Климатическом законе от 2009 г. [25, с. 3], надзор за исполнением которого проводится Лесным агентством Швеции.

Вышеприведенный анализ демонстрирует разнообразие мер, применяемых странами в целях охраны, восстановления лесов и сокращения количества парниковых газов, содержащихся в атмосферном воздухе. Некоторые из них только начинают доказывать свою эффективность (программа по сокращению выбросов парниковых газов от обезлесения и деградации лесов, входящая в механизм чистого развития Киотского протокола), а многие являются действенными механизмами, реализуемыми на протяжении уже нескольких десятилетий (передача полномочий по регулированию охраны и использования лесов предпринимателям – собственникам лесных участков).

Несмотря на снятие Российской Федерацией с себя обязательств по соблюдению требований Киотского протокола во время второго периода действия этого соглашения, означающее невозможность участия страны в программах, предусмотренных протоколом, со странами, продлившими его действие на

¹⁴ POSITION ON FSC PRINCIPLE 10 / NZ FOREST OWNERS ASSOCIATION NZ FOREST INDUSTRIES COUNCIL NZ FARM FORESTRY ASSOCIATION – Wellington, 2010. – P. 4.

¹⁵ The Swedish Forestry Act 1993.

своей территории [26], в России могут быть применены рассмотренные методы как с целью сокращения количества парниковых газов в атмосферном воздухе, так и с целью сохранения мест обитания животного мира, создания благоприятных условий для осуществления экономической деятельности пользователям лесных участков, защиты интересов коренных народов России и иного положительного воздействия на экологические системы, связанные с лесами.

Так, видится целесообразной реализация в России:

- программы Бразилии по финансированию деятельности, направленной на сокращение обезлесения и деградации лесов, с последующим получением спонсорами сертификатов на выбросы углекислого газа;

- системы кадастрового учета сведений о выбросах парниковых газов и их поглощении лесами;

- тесного сотрудничества органов государственной власти с предпринимателями, ведущими свою деятельность на лесных участках;

- политики по адаптации к климатическому изменению с акцентированием в ней особого внимания на леса.

Литература:

1. IPCC, 2014: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Barros, V.R., C.B. Field, D.J. Dokken, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. – Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, P. 11. – 190 p.
2. IPCC, 2013: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. P. 3. – 30 p.
3. Mark W.R. Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation. – Washington, 2009. – P. 7. – URL: <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/16557>
4. Jane B. Missing carbon mystery: Case solved? // Nature Reports Climate Change. – London, 2010. – P. 36-37. – URL: <http://www.nature.com/climate/2007/0708/full/climate.2007.35.html>
5. Carbon (C) is a chemical element that, when burned with oxygen (O₂), combines to make carbon dioxide (CO₂). It is found in all organic materials whether alive or dead. – United Kingdom, 2014. – URL: <http://www.forestry.gov.uk/forestry/infid-7m8fa6>
6. Global Forest Resources Assessment 2010: Main Report. – Rome, 2010. – P. 15. – URL: <http://theredddesk.org/what-is-redd>
7. Киотский протокол к Рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. 1998. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml
8. Конференция Сторон. Доклад FCCC/CP/2000/5/Add.3 (Vol. IV). P. 10-11. – URL: unfccc.int/resource/docs/russian/cop6/cp0605a03v04r.pdf
9. Докладу FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. – URL: <http://www.scientia.hu/casmofofor/doc/08.pdf>
10. Barker T. Carbon leakage. Mitigation from a cross-sectoral perspective. Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change // Cambridge University Press – Cambridge, 2007. – P. 622. – 851 p.
11. Конференция Сторон. Доклад FCCC/CP/2007/6/Add.1. – URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/rus/06a01r.pdf>
12. Конференция Сторон. Доклад FCCC/CP/2009/11/Add.1 Решение 4/CP.15. – URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/rus/11r.pdf>
13. Конференция Сторон. Доклад FCCC/CP/2011/9/Add.1 Решение 2/CP.17. – URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/rus/09a01r.pdf>
14. Конференция Сторон. Доклад FCCC/CP/2013/10/Add.1 Решение 11/CP.19. – URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/rus/10r.pdf>
15. Chris L. Indonesia's decision to put the REDD+ Agency in the Ministry of Environment and Forestry is «not in accordance» with Norway's US\$1 billion REDD deal. 2015. – URL: <http://www.redd-monitor.org/2015/01/30/indonesias-decision-to-put-the-redd-agency-in-the-ministry-of-environment-and-forestry-is-not-in-accordance-with-norways-us1-billion-redd-deal/>
16. Steffen G. MAD-MEX: Automatic Wall-to-Wall Land Cover Monitoring for the Mexican REDD-MRV Program Using All Landsat Data // Remote Sensing – Basel, 2014. – Vol. 6. – P. 3923-3943.
17. Conservation Act 1987. – URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0065/latest/whole.html> (дата обращения: 10.01.2016).
18. Ian P. Weeds of agriculture – Introduction of weeds // Te Ara – the Encyclopedia of New Zealand – Wellington, 2012. – P. 1988-2000.
19. Forests Act 1949. – URL: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1949/0019/latest/DLM255626.html> (дата обращения: 10.01.2016).

20. Environment Act 1986. – URL: http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0127/latest/DLM98975.html?search=ts_act_environment+act+1986_resel_25_a&p=1 (дата обращения: 10.01.2016).
21. Swedish Environmental Code 1998. – URL: <http://www.government.se/contentassets/be5e4d4ebdb4499f8d6365720ae68724/the-swedish-environmental-code-ds-200061> (дата обращения: 10.01.2016).
22. Jane L. Corporate Social Responsibility and the State: International Approaches to Forest Co-Regulation – British Columbia. – 2012. – P. 187-188.
23. Forest and forestry in Sweden. – Stockholm, 2015. – P. 8. – URL: http://www.ksla.se/wp-content/uploads/2015/08/Forests-and-Forestry-in-Sweden_2015.pdf
24. Storbjork S. Governing Climate Adaptation in the Local Arena: Challenges of Risk Management and Planning in Sweden – Linköping, 2007. – Vol. 12. – P. 457-469.
25. Sweden facing climate change: threats and opportunities / Swedish Commission on Climate and Vulnerability. – Stockholm, 2007. – P. 3. – URL: <http://www.government.se/contentassets/5f22ceb87f0d433898c918c2260e51aa/sweden-facing-climate-change-preface-and-chapter-1-to-3-sou-200760>
26. Климатическая изоляция: Россия выходит из Киотского протокола // Электронное периодическое издание «Ведомости», 2012. – URL: http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/12/10/klimaticheskaya_izolyaciya

Laws and Regulations Governing Protection of Forests as Sinks of Greenhouse Gases in Foreign Law

L. V. Troitskaya
Kutafin Moscow State Law University

The paper dwells upon the international and national experience in the legal regulation of forestry and protection of forests as natural sinks of greenhouse gases. Special attention is paid to the laws of developing countries, which directly implement the Kyoto Protocol clear development mechanisms. The article contains assumption about the possibility of using certain analyzed methods of conservation and rehabilitation of forests in the Russian Federation.

Keywords: greenhouse gases, forests, climate change, Kyoto protocol.

