

# Модернизация CITES

Проект оптимизации регулирования торговли

Комплексная стратегия до 2030 года



NATURE NEEDS MORE



Опубликовано Nature Needs More Ltd,  
ABN 85 623 878 428, июнь 2021 г.

Nature Needs More является благотворительной организацией, зарегистрированной Австралийской комиссией по благотворительным и некоммерческим организациям.

При любом воспроизведении, полном или частичном, должно быть указано название и информация о том, что авторские права на данный текст принадлежат вышеуказанному издателю.

© Text 2021 Nature Needs More

<https://natureneedsmore.org>

**Авторы:** д-р Питер Ланиус  
д-р Линн Джонсон

**Ответственный автор:** Питер Ланиус  
email: [peter@natureneedsmore.org](mailto:peter@natureneedsmore.org)

Nature Needs More работает над устранением ключевых системных факторов, способствующих незаконной торговле дикими животными и растениями, включая неограниченный потребительский спрос на продукты дикой природы и значительные недостатки в системе законной торговли в рамках CITES. Чтобы остановить кризис вымирания, нам необходимо сформировать новые отношения с миром природы.

# Содержание

<b>Раздел 1 - Введение.....</b>	<b>1</b>
<b>Раздел 2 - Необходимость модернизации.....</b>	<b>7</b>
Комплексные оценки биоразнообразия	8
Роль незаконной торговли	11
Почему CITES не обеспечивает защиту исчезающих видов?	13
<b>Раздел 3 - Обзор замечаний к CITES.....</b>	<b>15</b>
Основные структурные элементы CITES	16
Подразумеваемые презумпции, лежащие в основе CITES	18
Недостаточное финансирование и обеспечение соблюдения	19
Неравенство	20
Бремя доказывания, принятие решений и сбор данных	21
Мошенничество, отмывание денег и коррупция	23
<b>Раздел 4 - Более эффективный подход к регулированию торговли.....</b>	<b>25</b>
Как избежать ошибок нормативного регулирования	27
Предлагаемая нормативно-правовая база	29
<b>Раздел 5 - Применение принципа предосторожности на практике .....</b>	<b>33</b>
Что это значит для CITES	35
<b>Раздел 6 - Новое Приложение I – Запрет коммерческой эксплуатации .....</b>	<b>37</b>
Категория нечеловеческих прав	38
Категория глобального культурного значения	39
Категория биобезопасности	40
Управление общим достоянием и финансирование	41
Подача заявки на листинг и оценивание	42
<b>Раздел 7 - Новая модель листинга для Приложения II – Позитивные списки... 43</b>	
Фундаментальные принципы Нового Приложения II	45
Совместные заявки и процесс подачи заявки	47
Возможные исключения	50
Прослеживаемость, аутентификация и мониторинг цепи поставок	51
Постоянный листинг и управление рисками	54
Соблюдение нормативов, штрафы и временные прекращения торговли	56
Сравнение позитивных списков с текущей моделью	58
<b>Раздел 8 – Финансирование, взносы и распределение.....</b>	<b>61</b>
<b>Раздел 9 - Управление переходом.....</b>	<b>67</b>
Подготовительные этапы	68
Механизм перехода	70
<b>Раздел 10 - Новые управления CITES.....</b>	<b>73</b>
Новое Управление по листингу	74
Новое Управление по соблюдению CITES	76
Новое Управление мониторинга и принудительного исполнения	78
Новый Отдел распределения	79
А нужны ли нам центральные управления?	80
<b>Раздел 11 - Примеры нового режима в действии.....</b>	<b>81</b>
Пример 1 – Кожа питона	82
Пример 2 – Благородные кораллы	87
Пример 3 – Розовое дерево	89
Пример 4 – Львы (Приложение I)	91
<b>Раздел 12 – Рассмотрение области применения.....</b>	<b>93</b>
Торговля древесиной по новой модели	95
Коммерческий рыбный промысел согласно новой модели	96
<b>Раздел 13 - Защита на будущее .....</b>	<b>99</b>
<b>Раздел 14 - Практическая реализация.....</b>	<b>103</b>
Представление Конференции Сторон 19 в 2022 году	104
После Конференции Сторон 19 (CoP19)	105
<b>Использованная литература.....</b>	<b>107</b>





## Предисловие от генерального директора

Знаете ли вы, что большей части людей легче представить конец света, чем конец капитализма? Возможно, это не так уж удивительно, с учетом уровня защиты прибыли и инвестиций,

заложенного в международное управление. Эти меры защиты препятствуют любой модернизации, связанной с изменяющимся мировым контекстом, от утраты биоразнообразия до глобального потепления.

Договоры, конвенции и национальные законы необходимо срочно модернизировать и усилить для защиты наиболее уязвимых и планеты, но интересы бизнеса и инвесторов в настоящее время имеют приоритет. Эта ситуация стала особенно заметной в последние 40 лет, так как мир приучили к тому, что любое регулирование это плохо. Вместо этого нас заставили поверить в то, что добровольные обязательства, саморегулирование и инициативы с участием нескольких заинтересованных сторон могут защитить наиболее уязвимые слои от влиятельных экономических субъектов, которые негласно лоббируют препятствование прогрессивной политике, которая может помешать их прибылям.

Факты указывают на то, что большинство инициатив с участием нескольких заинтересованных сторон основаны на одном и

том же наборе корыстных интересов корпораций и их инвесторов. Если они носят глобальный характер, то они даже менее демократически подотчетны, чем их партнеры на национальном уровне; право голоса имеют только те, кто может позволить себе место за столом. В результате влиятельные игроки, которые, судя по всему, абсолютно не заботятся о защите окружающей среды, имеют больший доступ к составлению договоров или большее влияние на разработку позиций, занимаемых правительствами на международном уровне.

Поскольку корпорации, промышленность и инвесторы встают на пути международного управления, бросая вызов международным законам и соглашениям, призванным сдерживать их эксплуататорское поведение, экологическая и социальная справедливость оказываются в проигрыше. Только соглашения, защищающие торговлю и инвестиции, обеспечены достаточными ресурсами и четко соблюдаются. Напротив, соглашения, касающиеся защиты окружающей среды, такие как CITES, получают ограниченные ресурсы, ограниченное политическое внимание и ограниченную политическую поддержку, вследствие чего становятся бессильными, бессмысленными и бесполезными.

В то же время, широко распространенная сегодня Система урегулирования споров между инвесторами и государством позволяет компаниям подавать в суд на страны, которые ужесточают внутренние правила, направленные на защиту окружающей среды. При ужесточении норм и стандартов, которое может повлиять на будущую прибыль, компании, занимающиеся инвестиционным арбитражем, подают иски против стран в связи с упущенной выгодой от инвестиций в этих странах. Пример этого можно наблюдать в Европе прямо сейчас: немецкий энергетический гигант RWE, ссылаясь на Энергетическую хартию, требует от Нидерландов компенсацию за запланированный отказ от угля в системе электроэнергетики страны к 2030 году

Именно в этом контексте мы представляем наши аргументы в пользу модернизации международного соглашения между правительствами CITES (Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения). Утрата биоразнообразия является проблемой международного управления, которая больше не требует научных доказательств. Доклад IPBES за май 2019 года подтвердил, что законная торговля морскими, пресноводными и наземными видами является ключевым фактором кризиса исчезновения. Конвенция, которая регулирует эту торговлю, CITES, должна гарантировать, чтобы такая торговля не угрожала выживанию видов.

CITES не справляется с этой задачей, и ее модернизация сводится к увеличению инвестиций и совершенствованию системы регулирования. В этом докладе мы представляем всеобъемлющую новую модель. Наше предложение, несомненно, снизит ошеломляющую прибыль, которую получали компании и инвесторы от торговли исчезающими видами в последние несколько десятилетий. У них было достаточно времени, чтобы инвестировать в повышение прозрачности и экологичности цепочек поставок, но они ничего не сделали. Все данные показывают, что добровольное саморегулирование бизнеса редко срабатывает. Пришло время использовать новые методы и инвестировать в независимые глобальные регулирующие органы, чтобы сберечь то немного, что еще осталось.

Будем ли мы и дальше позволять корпорациям и инвесторам стоять на пути модернизации международного управления?

**Доктор Линн Джонсон,  
учредитель и генеральный директор  
Nature Needs More Ltd**



**Доктор Линн Джонсон,  
учредитель и генеральный директор  
Nature Needs More Ltd  
Email: [lynn@natureneedsmore.org](mailto:lynn@natureneedsmore.org)**



**Доктор Питер Ланиус,  
директор  
Nature Needs More Ltd  
Email: [peter@natureneedsmore.org](mailto:peter@natureneedsmore.org)**



# Раздел 1

## Введение

CITES, Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения, была одобрена в 1973 году и вступила в силу в 1975 году. Она была разработана, чтобы гарантировать защиту исчезающих видов от чрезмерной эксплуатации посредством торговли. Для обеспечения этой защиты CITES предоставляет два основных механизма: включение вида в Приложение I исключает всякую коммерческую торговлю этими видами, а включение вида в Приложение II требует от страны-экспортера предоставления разрешения на экспорт, но только в том случае, когда такое разрешение не будет иметь пагубного влияния на выживание этого вида.

Все подписавшие конвенцию страны должны создать национальные научные и управленческие органы в соответствии с правилами конвенции, которые будут принимать решения о том, какие виды нуждаются в защите в рамках CITES, и будут иметь право выдавать разрешения на импорт и экспорт.

Подписавшие стороны не обязаны создавать специальный исполнительный орган. Единственным центральным органом является небольшой Секретариат в Женеве, который будет обеспечивать работу комитетов и Конференции Сторон и контролировать соблюдение конвенции Сторонами.

Эта модель договора, не имеющего прямого применения, предполагает, что все подписавшие страны имеют необходимые средства для принятия и обеспечения соблюдения национального законодательства в соответствии с положениями статей. Это предположение явно неверно. Сегодня CITES подписали 183 страны, из которых 85 НЕ имеют исполнительных органов [1]. Репутация подписавших стран в отношении обеспечения законности торговли вымирающими видами и соблюдения статей конвенции ужасна — незаконная торговля оценивается в 100–250 МИЛЛИАРДОВ долларов США [2], где-то от одной трети до трех четвертей стоимости законной торговли. Прямая эксплуатация в целях торговли остается главным фактором исчезновения

морских видов и вторым по значимости фактором исчезновения наземных и пресноводных видов [3].

В основе неспособности CITES защитить находящееся под угрозой исчезновения биоразнообразие лежит отсутствие финансирования для надлежащего обеспечения всех аспектов регулирования торговли — научных исследований, управления видами, мониторинга и исполнения. Предположение, что подписавшие правительства будут полностью финансировать эту деятельность, было беспочвенным в 1973 году (поскольку было ясно, что бедным и развивающимся странам просто не хватит на это средств), и с тех пор это стало еще более очевидным, поскольку со времен революции Тэтчер/Рейгана в начале 1980-х годов правительства отказались от практического регулирования, чтобы продвигать «свободные рынки».

Поэтому неудивительно, что сегодня CITES более не соответствует своему назначению. Инвестиции в самые основные процессы модернизации, такие как выдача электронных разрешений и электронный обмен разрешениями, по-прежнему отсутствуют: наверное, только 15 из 183 подписавших сторон полностью внедрили электронные разрешения к 2021 году [4]! Финансирование необходимых научных исследований в основном зависит от благотворительных пожертвований, а это означает, что только известные виды (слоны, большие кошки, носороги и т. д.) могут получить адекватное финансирование. Тем не менее, эти известные виды составляют менее 1% от 38 700 видов, перечисленных в Приложениях CITES.

Поскольку угроза утраты биоразнообразия растет с каждым днем, нам необходимо изменить курс и провести давно назревшую оценку эффективности CITES в отношении достижения поставленных целей. С тех пор, как Конвенция вступила в силу в 1975 году, CITES провела только одну проверку. Эта проверка состоялась в 1994 году и была сосредоточена на внутренних процедурах конвенции, а не на ее эффективности для достижения общей цели.

Нам также необходимо подумать о более эффективном способе регулирования международной торговли исчезающими видами, изучив модели регулирования в других отраслях. Не все регулирующие органы настолько бедны, как CITES, и во многих случаях предприятия, получающие прибыль от торговли, вносят значительный вклад в операционный бюджет регулирующего органа.

Это не относится к компаниям, которые получают прибыль от законной торговли исчезающими видами; среди них есть многие преуспевающие компании. С CITES бизнес идет хорошо и получает множество преимуществ.

В этом документе представлен комплексный план создания новой нормативной базы для торговли исчезающими видами. План основан на достижении двух основных целей:

1. Обеспечение того, чтобы международная торговля видами была действительно экологически устойчивой, и
2. Обеспечение законности всей такой торговли.

Эти две цели полностью соответствуют первоначальной цели CITES по защите находящихся под угрозой исчезновения видов от чрезмерной эксплуатации посредством торговли и цели Глобальной рамочной программы по сохранению биоразнообразия на период после 2020 года, заключающейся в том, чтобы **вся такая торговля была законной** [5].

Реальность такова, что мы очень далеки от достижения обеих целей, и ситуация только ухудшается, а не улучшается. В проекте текста Глобальной рамочной программы по сохранению биоразнообразия на период после 2020 года, которая уже дважды откладывалась, ничего не говорится о том, как достичь цели легализации всей торговли; проект просто умалчивает о проблеме недостаточного финансирования. Для решения насущных проблем необходим другой подход, который включает решение вопроса о финансировании таким образом, чтобы оно не зависело от национального государственного бюджета, взносов подписавших сторон или благотворителей.



Представленный здесь проект новой конвенции и нормативно-правовой базы CITES основан всего на трех основных принципах:

1. **Регулирование бизнеса, а не правительства.**
2. **Оплата бизнесом затрат на регулирование.**
3. **Полное принятие принципа предосторожности.**

С учетом того, что за 45 лет подписавшие конвенцию правительства так и не выделили достаточного финансирования для достижения основных целей, изложенных выше, становится ясно, что государственное финансирование не является жизнеспособным вариантом для регулирования торговли. CITES получает основное финансирование в размере всего 6,2 миллиона долларов США в год за счет взносов подписавших сторон, чего, по большому счету, хватает только на содержание персонала Секретариата и управление комитетами и Конференцией Сторон. Этого недостаточно, чтобы в полной мере использовать имеющиеся инструменты (такие как обзоры существенных объемов торговли) и санкции, чтобы надлежащим образом контролировать торговлю.

По оценкам Всемирного банка, правительства и фонды выделяют всего 260 миллионов долларов США в год на борьбу с незаконной торговлей дикими животными и растениями [6], которая является четвертым по величине типом транснациональной преступности. Для сравнения, на борьбу с незаконной торговлей наркотиками выделяется около **100 миллиардов долларов США**, а ее объем, по оценкам, всего в два раза превышает объем незаконной торговли исчезающими видами [7].

**Поскольку торговля является законной и регулируемой, становится очевидным, что единственная жизнеспособная альтернатива — это заставить бизнес брать на себя соблюдение и оплачивать затраты на регулирование.** Огромная доля торговли вымирающими видами приходится на предметы роскоши — деликатесные морепродукты, мебель из тропических твердых пород дерева, одежда из кожи экзотических животных и торговля экзотическими домашними животными [8]. Таким образом, заставить бизнес оплачивать затраты на регулирование не только возможно, но и жизненно важно для мобилизации значительных средств, необходимых для адекватной реализации всех аспектов регулирования и мониторинга торговли.

В этом документе мы демонстрируем, как можно создать такую основу для регулирования бизнеса. Мы признаем, что количество компаний, участвующих в торговле, велико, а цепочки поставок сложны, что требует принятия модели «совместных приложений»

для всех предприятий, участвующих в этой отрасли. В качестве нормативного прецедента можно использовать опыт Европейского химического агентства, которое использует совместные приложения для управления импортом и производством химикатов в ЕС.

Мы также приводим доводы в пользу использования **принципа предосторожности** при регулировании торговли вымирающими видами, учитывая, что связанные с этим риски представляют собой **«морально неприемлемый вред, который является научно убедительным, но неопределенным»** на



основании уменьшения биоразнообразия и угрозы исчезновения, как для существующего, так и для будущего поколения. Мы демонстрируем, как комплексные оценки биоразнообразия и угрозы исчезновения подтверждают тот факт, что существующая система не работает, и переход к принципу предосторожности — наша единственная надежда на прекращение добычи биомассы, которая наносит вред окружающей среде.

CITES в настоящее время не использует для регулирования принцип предосторожности, а использует вместо этого модель черного списка, что является, мягко говоря, довольно странным выбором.



Черный список говорит людям (или компаниям), чего **нельзя** делать, тем самым криминализируя несоблюдение. Обычно мы применяем эту модель для преступных деяний, например, мы говорим людям не убивать и не причинять вреда другим. Однако такие модели ничего (или очень мало) говорят о том, какого поведения мы требуем от людей (или бизнеса). Этот важный аспект полностью отсутствует в текущем варианте CITES (кроме обусловливания использования разрешений на экспорт/импорт).

Результат полностью предсказуем — компании, участвующие в торговле исчезающими видами, не принимают во внимание CITES и не берут на себя соблюдение и связанные с этим расходы. Это ставит перед правительствами невыполнимую задачу. **Теоретически это возлагает на национальные правительства бремя контроля над всеми компаниями, торгующими видами, внесенными в список CITES, даже не давая им возможности узнать, что это за компании.** Система разрешений, используемая в CITES, делает видимыми только компании, обращающиеся за разрешениями на экспорт или импорт, которые в основном являются организациями, созданными специально для осуществления процедур импорта и экспорта. Остальная же часть цепочки поставок полностью невидима как для CITES, так и для государственных органов.

Поэтому мы предлагаем модель прямого регулирования со стороны бизнеса и оплаты компаниями затрат на регулирование. Мы также применяем принцип предосторожности, заменяя старый списочный подход моделью белого списка. В рамках модели белого списка основным принципом по умолчанию является «нет в списке, нет торговли». **Без предварительного подтверждения устойчивости и соблюдения, сделка не будет одобрена и не состоится.** Бремя доказывания перекладывается с правительств, филантропов и НПО на компании, которые получают прибыль от торговли и могут позволить себе заказать необходимые исследования и ввести процедуры соблюдения. Эта модель уже используется во многих других отраслях, а некоторые особенности реализации мы позаимствовали у фармацевтической промышленности, в частности, у Европейского агентства по лекарственным средствам.

В нашей модели новое Управление по листингу CITES устанавливает все правила относительно того, как проводить предварительное исследование для подтверждения экологической устойчивости торговли, как вести торговлю и как ее контролировать, включая прослеживаемость от источника до конечного пункта назначения для всех отправок.

Модель обладает необходимой гибкостью, чтобы охватить торговлю легко различимыми и подсчитываемыми образцами (например, живыми обезьянами), а также более сложные случаи, например, торговлю декоративными кораллами, включающими сотни видов с небольшими морфологическими различиями или вовсе без них, или оптовые поставки контейнерами. Модель также включает в себя различные механизмы мониторинга и обеспечения соблюдения, которые требуются для контроля и отслеживания самых разных типов грузов. Мониторинг вылова в открытом море сильно отличается от мониторинга крокодиловых ферм или цепочек поставок крокодиловой кожи.

Наша модель признает, что торговля исчезающими видами является глобальной и включает в себя все, от небольших компаний, работающих только внутри страны, до крупных транснациональных корпораций. Поэтому мы предлагаем дополнить существующую систему национальных органов центральным (коммерческим) органом по соблюдению и центральным органом по мониторингу и соблюдению. Это обеспечит необходимую гибкость в регулировании торговли в самых разных масштабах объема и стоимости, а также в самых разных географических масштабах. Это также позволит распространить нормативную базу на области, где национальные правительства не имеют юрисдикции, например, на рыболовство в международных водах.

Мы обсуждаем последствия принятия этой модели и приводим примеры того, как она будет работать на практике для разных типов торговли и разных видов. Мы также представляем механизмы для укрепления нормативной базы в будущем, поскольку любое регулирование эффективно настолько, насколько эффективны последние контрмеры, принятые торговцами.

Помимо использования принципа предосторожности для регулирования торговли видами, мы также предлагаем новое Приложение I для видов, которые не должны эксплуатироваться в коммерческих целях ни внутри страны, ни при любой форме торговли. Это — небольшое расширение существующей списочной модели в Приложении I. CITES уже призывает страны закрыть внутренние рынки или реализовать инициативы по сокращению спроса, поэтому мы предлагаем расширить ее полномочия, чтобы иметь возможность сделать такие решения обязательными.

Это применимо только к очень небольшому количеству видов, и мы обсуждаем две потенциальные категории, которые потребуют включения в список «запрещенных к коммерческой эксплуатации», и последствия этого (включая модель финансирования).

Мы также предлагаем расширить полномочия CITES в отношении биобезопасности, что кажется запоздалым, учитывая зоонозное происхождение текущей пандемии коронавируса и большинства других недавних пандемий, а также их связь с законной торговлей дикими животными (включая рынки свежего мяса). Это опять же включает способность регулировать внутренние рынки, поскольку последствия бездействия или слабого внутреннего регулирования всегда становятся глобальными, когда дело доходит до вспышек зоонозных заболеваний и пандемий.

Представленная нами структура является всеобъемлющей и внутренне последовательной в отношении основных целей, изложенных выше, но мы не утверждаем, что на данном этапе она является политически жизнеспособной. Выполнение этой задачи будет сложной и потребует совместных усилий со стороны ключевых правительств, межправительственных и неправительственных организаций. Многие люди, в настоящее время связанные с CITES, будут сомневаться в возможности столь радикального пересмотра конвенции, учитывая, насколько мало внимания уделяется торговле вымирающими видами со стороны как правительств, так и средств массовой информации.

Дело в том, что без радикального отхода от нынешнего состояния мы не сможем остановить сокращение численности популяций. Понимание неизбежности изменения климата резко возросло за последние несколько лет, **но на самом деле сроки и уровень риска исчезновения, связанного с прямой эксплуатацией биоразнообразия, представляют собой гораздо большую угрозу.**

Если смотреть на этот вопрос с чисто эгоистической, ориентированной на интересы человека точки зрения, без сохранной биосферы выживание человека окажется под угрозой, а без внедрения эффективных мер защиты существующая тенденция к извлечению биомассы сделает широкомасштабный крах экосистем неизбежным. Если мы позволим этому случиться, мы лишимся права называться разумными и «высшими» животными.





## Раздел 2

# Необходимость модернизации

В преамбуле конвенции CITES говорится: «*дикие фауна и флора в их многочисленных, прекрасных и разнообразных формах являются незаменимой частью природных систем Земли, которые должны быть сохранены для настоящего и будущего поколений... и защищены от чрезмерной эксплуатации их в международной торговле*» [9].

Чтобы оценить, насколько CITES в ее нынешней форме эффективна для достижения этой цели, мы должны проверить, является ли торговля исчезающими видами дикой флоры и фауны экологически устойчивой. CITES управляет этим процессом в соответствии со своими положениями, рассматривая каждый вид в отдельности. В соответствии с правилами CITES, все оценки, меры защиты, обзоры торговли и предложения о включении в списки рассматриваются и голосуются по каждому виду. Поэтому большинство научных обзоров и механизмов CITES сосредоточено на том, эффективны ли правила и процедуры CITES на уровне видов.

**Тем не менее, при этом игнорируется вопрос о том, эффективна ли CITES в целом, когда речь идет о защите биоразнообразия от чрезмерной эксплуатации посредством торговли.**

Чтобы ответить на последний вопрос, необходимо рассмотреть комплексные данные и оценки и проверить, эффективны ли механизмы и принципы, лежащие в основе CITES, такие как финансирование, мониторинг и соблюдение, для предотвращения любой незаконной эксплуатации, незаконного оборота и продажи видов, внесенных в списки CITES.

Наконец, необходимо также изучить вопрос о том, насколько рациональна процедура защиты видов в соответствии с CITES. Без включения в список нет защиты, поэтому возможность своевременно включить виды в список с учетом угрозы со стороны торговли (законной или незаконной) является важной частью общей эффективности конвенции.

## Комплексные оценки биоразнообразия

Благодаря Межправительственной научно-политической платформе по биоразнообразию и экосистемным услугам (IPBES) по состоянию на май 2019 года [10] у нас теперь есть наиболее полный доклад о состоянии биоразнообразия. Их Доклад о глобальной оценке был основан на систематическом обзоре около 15 000 научных и государственных ресурсов, и их резюме было однозначным:

*«Природа сокращается в глобальном масштабе беспрецедентными в истории человечества темпами — и темпы исчезновения видов ускоряются», и*

*«Доклад свидетельствует о том, что около 1 миллиона видов животных и растений сейчас находятся под угрозой исчезновения, многие могут исчезнуть в течение десятилетий».*

Доклад показывает тревожное уменьшение биомассы и численности видов — биомасса диких млекопитающих в глобальном масштабе уменьшилась на 82%.

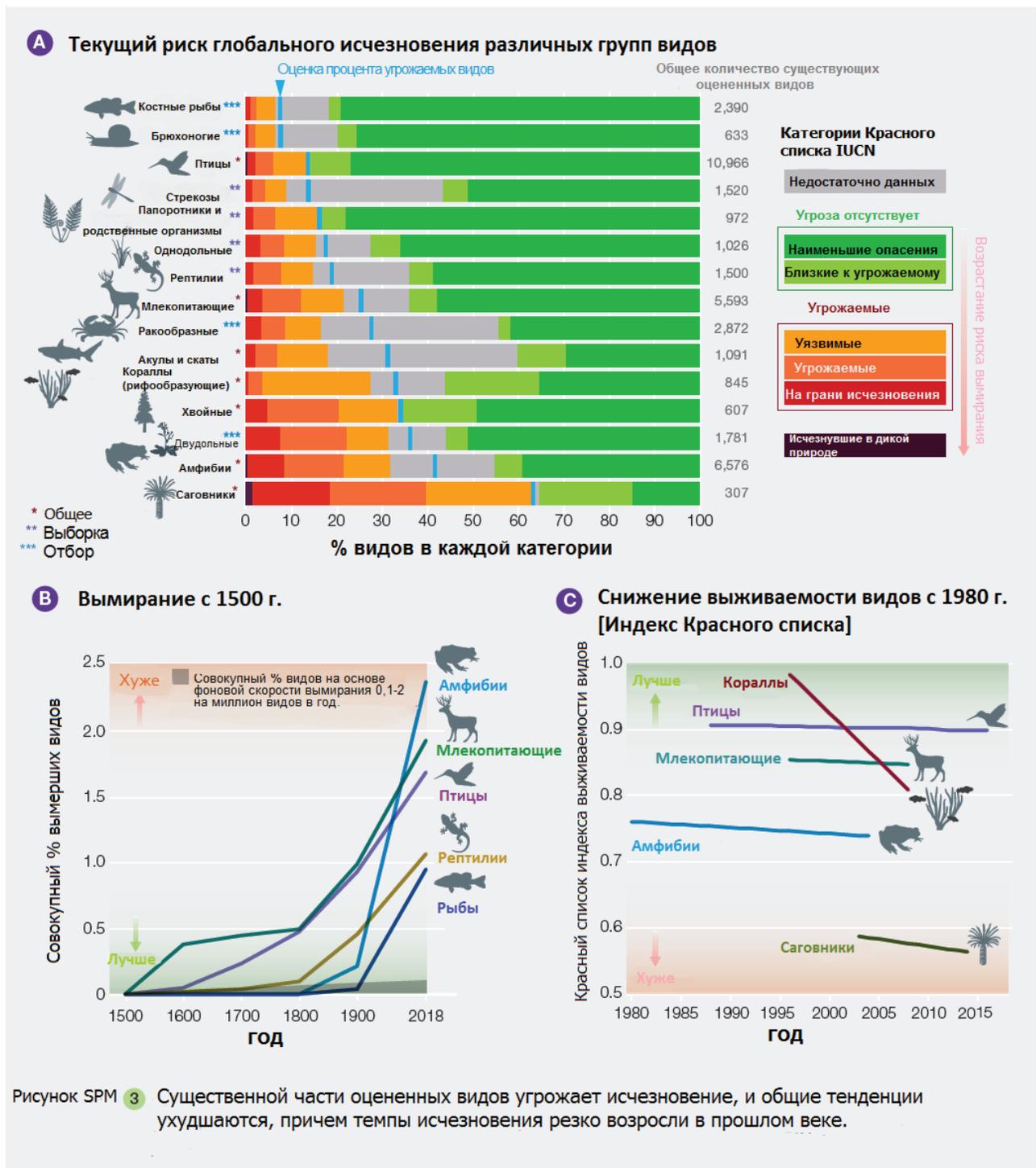
Как видно на графике из доклада IPBES, воспроизведенном ниже, **прямая эксплуатация имеет большее значение как фактор исчезновения, чем изменение климата, загрязнение и распространение**

**инвазивных видов. Для наземных и пресноводных видов ее воздействие уступает только землепользованию (превращению дикой природы в землю под сельское хозяйство или жилую застройку).** Для морских видов наиболее важным фактором риска исчезновения является прямая эксплуатация в целях торговли и потребления.

Анализ риска исчезновения показывает, что среди животных наибольшему риску подвержены земноводные, за которыми вплотную следуют акулы и скаты, ракообразные и млекопитающие. В докладе делается вывод, что около 25% всех видов животных и растений уже находятся под угрозой исчезновения.

Хотя настоящий Доклад о глобальной оценке содержит лишь краткую информацию, он, безусловно, представляет собой наиболее полную на сегодняшний день оценку состояния биоразнообразия и **полностью развенчивает идею о том, что любые существующие сегодня практики, включая «прямую эксплуатацию» и «законную торговлю», являются экологически устойчивыми.**



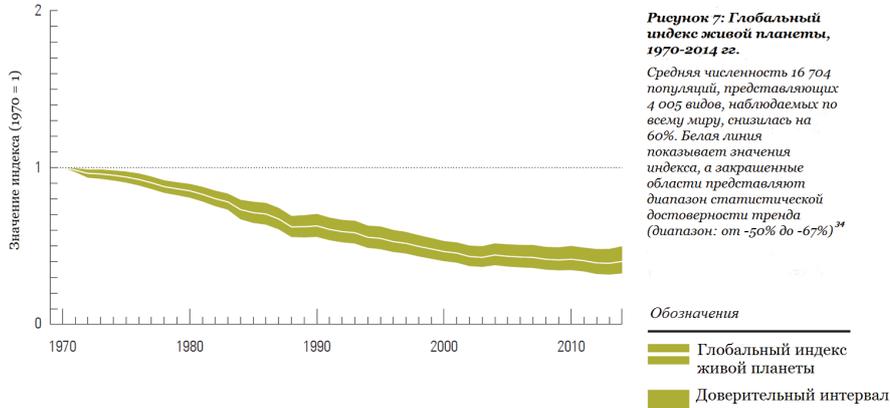


Чтобы получить дополнительную информацию о нашей исторической эффективности, следует обратиться к долгосрочному исследованию популяций диких животных, которое, к счастью, содержится в докладе WWF «Живая планета» [11]. Доклад был впервые опубликован в 1998 году и включает исторические данные о популяциях, начиная с 1970 года. В нем отслеживается более 4000 видов в более чем 16000 популяциях по всему миру,

чтобы вывести общую тенденцию изменения численности популяций с течением времени — Индекс живой планеты. На графике мы видим тревожное снижение этого индекса для популяций за последние 50 лет.

### Как интерпретировать Индекс живой планеты

Индексы живой планеты – будь то Глобальный индекс или индексы для конкретного ареала или группы видов – показывают среднюю скорость изменения во времени определенного набора популяций видов. Эти популяции взяты из базы данных «Живая планета», которая в настоящее время содержит информацию о более чем 22 000 популяций млекопитающих, птиц, рыб, рептилий и земноводных. Глобальный ИЖП основан на чуть более 16700 из этих популяций. Это связано с тем, что некоторые популяции накладываются друг на друга как в пространстве, так и во времени, поэтому, во избежание двойного счета, при вычислении глобального тренда определенные популяции не учитываются.



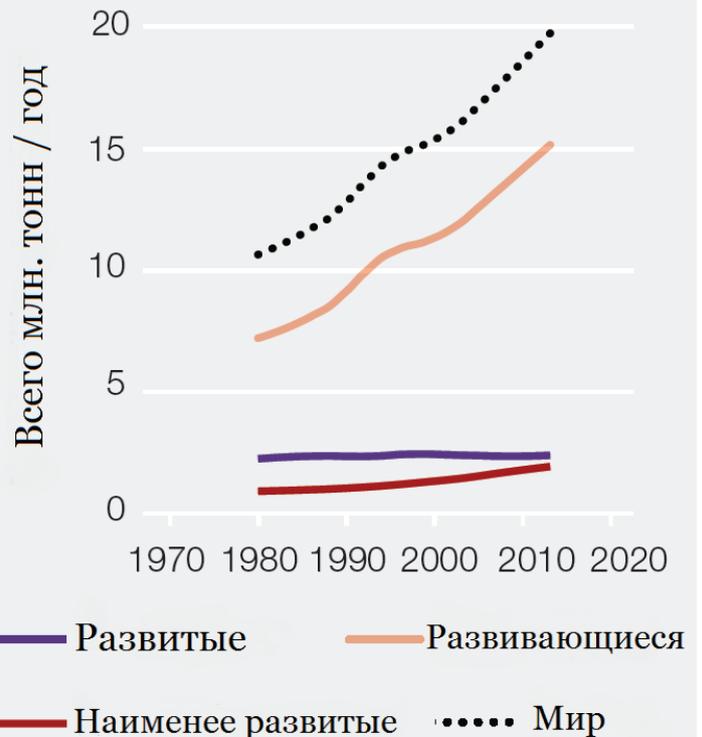
Опять же, историческая тенденция и наблюдаемое снижение численности популяций почти на 60 % несомненно свидетельствуют о том, что наши сегодняшние методы не являются экологически устойчивыми. В сочетании с анализом движущих сил сокращения биоразнообразия, который содержится в докладе IPBES, становится ясно, что продолжающаяся торговля и потребление дикой природы оказали серьезное влияние на популяции животных.

Доклад IPBES также содержит график извлечения биомассы с течением времени, демонстрирующий связь между прямой эксплуатацией и сокращением биоразнообразия. Вывод (воспроизведен справа) заключается в том, что эта тенденция остается неизменной, несмотря на то, что «устойчивость» и «устойчивое использование» были у всех на устах с момента принятия Рио-де-Жанейрской декларации и Конвенции о биологическом разнообразии (CBD) в 1992 году [ 12].

Мы могли бы представить дополнительные доказательства в виде недавних метаисследований сокращения численности наземных насекомых (30% с 1990 г. [13]), сокращения популяций птиц [14] и хорошо задокументированного сокращения объемов промысла и улова [15], но фундаментальный вывод остается прежним: «экологически устойчивое использование» — это просто удобные слова, чтобы мы не задавали вопросов про экологически неустойчивую и чрезмерную эксплуатацию дикой природы. Ни CITES, ни CBD в их нынешнем виде не эффективны в борьбе с чрезмерной эксплуатацией и продолжающимся сокращением популяций диких животных.

### Извлечение живой биомассы

(внутреннее потребление и экспорт)



## Роль незаконной торговли

Достижение экологической устойчивости торговли зависит не только от надлежащего регулирования законной торговли. Это также означает обеспечение законности всей торговли. Если имеет место значительный объем незаконной торговли, это подорвет любые усилия по достижению устойчивости. Как хорошо известно, незаконная торговля видами, находящимися под угрозой исчезновения, носит массовый, глобальный характер и быстро растет.

В 2017 году Всемирная таможенная организация оценила незаконную торговлю исчезающими видами в сумму 91–258 млрд. долл. США [16]; а Программа ООН по окружающей среде заявила, что эта незаконная торговля растет в 2-3 раза быстрее, чем мировая экономика [17]. Точно так же давно признано, что преступления, связанные с дикой природой и древесиной, являются 4-м по масштабу типом транснациональных преступлений в мире, но они до сих пор не включены в Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности [18]. Трудно найти какое-либо оправдание, почему это не было официально признано.

Поскольку законная торговля плохо контролируется из-за отсутствия инвестиций и приоритета, а также из-за повальной коррупции, которая финансируется за счет высоких доходов, получаемых торговцами, стало слишком легко внедрить незаконно полученные товары в легальные цепочки поставок. В результате законную и незаконную торговлю можно сегодня назвать «функционально неразделимыми» [19].

Хотя средства, выделяемые богатейшими странами-донорами на борьбу с незаконной торговлей, значительно увеличились, выделяемая в год сумма примерно в 260 млн. долл. США является ничтожной по сравнению с масштабами незаконной торговли. Вдобавок к этому почти 15 % этой суммы было передано на содействие «устойчивому использованию» исчезающих видов [20].

Желание поставлять товары и инвестиции в дальнейшее развитие торговли превратились в колоссальную силу.



\* В настоящее время легальная и нелегальная торговля настолько переплетены между собой, что стали функционально неразделимыми. Единственный способ борьбы с нелегальной торговлей — это модернизировать СИТЕС, который охватывает все пункты, отмеченные желтым цветом.

Никаких подобных инвестиций не было сделано в регуляторный механизм CITES, который облегчает и контролирует международную законную торговлю. Отсутствие надлежащего регулирования, мониторинга и содействия законной торговле — это вопиющая ситуация, которую почему-то никто не замечал десятилетиями.

CITES получает основное финансирование в размере всего 6,2 млн. долл. США в год [21] для содействия и регулирования законной глобальной торговли исчезающими видами. Денег не хватает даже на оплату непредвиденных расходов на проведение Конференции сторон, которая проходит раз в три года [22]. Система выдачи разрешений на торговлю и система мониторинга CITES имеют настолько низкое качество, что никак не препятствуют «отмыванию» незаконных товаров для продажи на законном рынке [23].

Даже бизнес осознает масштабы риска, который несет незаконная торговля; недавнее исследование, проведенное консультантами по глобальным рискам Refinitiv, показало, что **65% опрошенных компаний знают или подозревают, что третьи стороны, с которыми они ведут бизнес, могут быть вовлечены в какую либо незаконную, экологически вредную деятельность** [24]. Отчет Refinitiv также подтверждает, почему необходим независимый внешний регулирующий орган, поскольку **только 16% респондентов заявили, что они готовы сообщить о нарушениях, допущенных третьей стороной, а 63% респондентов согласны с тем, что экономический климат побуждает компании брать на себя нормативные риски, чтобы преуспеть в бизнесе.** Эти факты объясняют, почему нелегальные товары так легко внедрить в легальную цепочку поставок и на законный рынок.

Несмотря на это, бизнес не вносит никакого вклада в регулирование торговли в рамках CITES, кроме символической платы за разрешения. Вместо этого попытки остановить эту масштабную торговлю были

возложены на природоохранные организации и филантропов. Деньги были потрачены на меры по борьбе с браконьерством, но они работают только для небольшого числа (знаковых) видов. Кроме того, была выделена какая-то мелочь на создание программ повышения осведомленности, образования и изменения поведения в странах, формирующих спрос [25].

Но если в таких кампаниях есть необходимость, значит, желание потреблять уже возникло или растет. Вместо того чтобы метафорически давить на тормоз желания, не лучше ли вообще никогда не нажимать на педаль газа?

С учетом масштаба этих проблем, и того, насколько они укоренились в существующих системах, становится очевидным, что инициативы по сокращению спроса не могут решить проблемы как чрезмерной эксплуатации, так и незаконной торговли. Точно так же масштабы кризиса биоразнообразия подчеркивают, что у нас нет времени, чтобы заниматься вопросами эксплуатации дикой природы на индивидуальной основе, в зависимости от вида или бизнеса; необходим общий подход.

Это означает не только модернизацию и надлежащее финансирование регулирующей системы по всему миру, но и то, что бизнес, наконец, должен взять на себя обязательства по обеспечению прозрачности цепочки поставок; то, о чем говорилось как о первоочередной задаче в течение многих лет, но с крайне небольшим реальным прогрессом [26]. Это также означало бы создание правильных стимулов, чтобы предприятия сократили использование исчезающих видов для создания продуктов, услуг и впечатлений и не использовали исчезающие виды в своей рекламе.



## Почему CITES не обеспечивает защиту исчезающих видов?

Собственно говоря, неспособность CITES защитить исчезающие виды от чрезмерной эксплуатации становится понятной, если взглянуть на то, как она была задумана в 1973 году и реализована в 1975 году:

- 1. CITES не основана на принципе предосторожности.** Конвенция предполагает, что эксплуатация дикой флоры и фауны для потребления и торговли не представляет значительного риска для людей, который оправдал бы абсолютный отказ от торговли для любого вида. Это результат давно утвердившейся идеологии, согласно которой люди являются «хозяевами природы» и имеют (данное Богом) право использовать ее. Хотя в 1970-х годах риск, возможно, казался незначительным, сейчас мы говорим о шестом массовом вымирании [26], а CITES так не была модернизирована (или хотя бы пересмотрена) с учетом сильно изменившихся обстоятельств.
- 2. CITES игнорирует данные графика по извлечению биомассы,** приведенного выше — практически все экологически неустойчивое извлечение происходит в развивающихся странах. Вместо этого она одинаково трактует всех участников конвенции под предлогом «национального суверенитета» над дикой флорой и фауной. То, что конвенция, регулирующая международную торговлю, игнорирует вопросы спроса и предложения, а также различия в задачах между странами-импортерами и странами-экспортерами, является отражением расстановки сил между странами первого мира и остальным миром в начале 1970-х годов
- 3. CITES была создана как договор, не имеющий самостоятельной силы,** а это означает, что все расходы по ее реализации несут подписавшие страны. CITES не предоставляет странам финансирования, чтобы помочь им в реализации, мониторинге или исполнении. Она требует наличия научного и управленческого органа, но не исполнительного органа. Секретариат CITES насчитывает всего 23 штатных сотрудника и получает ежегодное финансирование всего в 6,2 млн. долл. США [27], что сводит на нет ее способность поддерживать страны, подписавшие конвенцию, и контролировать соблюдение ими конвенции. Эта схема игнорирует огромную разницу между богатыми странами-импортерами
- и развивающимися странами-экспортерами, когда речь идет о затратах на исследования, сбор данных, мониторинг и исполнение для всех внесенных в список видов.
- 4. Создание исполнительного органа не обязательно.** Подписавшая CITES страна обязана создать управляющий орган и научный орган. Создание исполнительного органа не является обязательным, и недавнее исследование [28] показало, что в 85 подписавших странах нет специального исполнительного органа. Авторы исследования были справедливо обеспокоены *«уровнем внимания, уделяемого выявлению нарушений, а также любым связанным с ними арестам, судебным преследованиям и т. д., когда нарушения действительно имеют место».*
- 5. CITES игнорирует бизнес.** С точки зрения конвенции, субъектов, занимающихся торговлей исчезающими видами, не существует. Компании ни за что не платят; все расходы по регулированию, мониторингу и исполнению несут правительства (и некоторые благотворительные фонды). Учитывая, что торговля видами, находящимися под угрозой исчезновения, считается одной из самых прибыльных в мире (большинство товаров — предметы роскоши), это является серьезным недостатком.
- 6. Процедуры CITES не были разработаны для 38 700 видов, внесенных в список.** В 1981 г. в приложениях были перечислены только 700 видов [29]. Ни комитеты CITES, ни Конференция Сторон не могут справиться с объемом работы, необходимым для того, чтобы уделить внимание всем видам в списке. В реальности финансирование и внимание получают только известные виды.

Сочетание этих шести проблем приводит к ситуации, когда незаконная торговля выходит из-под контроля, законная чрезмерная эксплуатация продолжается без возражений, и нет никакой надежды на то, что торговля станет устойчивой без кардинальных изменений, направленных на решение этих проблем. В следующем разделе более подробно рассматриваются эти и другие проблемы, снижающие эффективность CITES и ее соблюдение.





## Раздел 3

# Обзор замечаний к CITES

В этом разделе мы рассмотрим основные замечания к CITES в отношении обеспечения эффективного регулирования торговли исчезающими видами и их защиты от чрезмерной эксплуатации. Сюда относятся как более детальное исследование указанных выше основных «конструктивных недостатков», так и рассмотрение множества практических проблем с CITES, которые стали очевидны со временем, когда количество внесенных в перечень исчезающих видов резко возросло.

В первую очередь нам необходимо пересмотреть основные принципы, на которых построена конвенция, и неявные допущения, лежащие в основе ее первоначальной разработки. Эти решения привели к ряду хорошо известных и хорошо задокументированных проблем в том, как CITES работает (или не работает) сегодня.

Мы не сможем разработать более совершенную систему регулирования торговли исчезающими видами, не проанализировав исходные проектные решения и их последствия.

Чтобы оправдать вынесение статей на повторные переговоры, мы должны четко понимать, какие варианты и последствия «встроены» в текущую модель.

На наш взгляд, CITES существует для защиты видов и экосистем, находящихся под угрозой исчезновения в результате чрезмерной эксплуатации. Учитывая, что на сегодняшний день в эту категорию попадают 25% всех существующих видов [30], и, исходя из текущих тенденций, будущее выглядит еще более мрачным, для модернизации CITES необходимы радикальные меры, а не поверхностные изменения. Без пересмотра статей конвенции такие радикальные меры невозможны.

**С этой точки зрения сложность пересмотра статей конвенции представляется незначительной по сравнению с риском массового вымирания, катастрофического разрушения экосистем и нарушения пищевых цепей.**

## Основные структурные элементы CITES

CITES основана на трех основных структурных элементах:

1. является международным договором, требующим особых национальных законодательных мероприятий,
2. принцип государственного суверенитета,
3. модель внесения в черный список для регулирования торговли.

Первый структурный элемент означает, что CITES не предусматривает какого-либо встроенного механизма для ее реализации, все выполнение остается на усмотрение подписавших конвенцию стран. Единственным центральным органом является Секретариат, состоящий из 23 человек, который управляет комитетами и Конференцией сторон (CoP). Он также выполняет функции по информированию стран-участниц и инициированию санкций за несоблюдение положений Конвенции. Секретариат финансируется за счет членских взносов, которые в настоящее время составляют 6,2 миллиона долларов США в год [31].

По условиям договора, не содержащего механизмов для собственной реализации, отсутствует возможность глобального централизованного финансирования реализации конвенции и контроля за ее соблюдением, все финансирование остается на усмотрение подписавших конвенцию правительств. Кроме того, это означает отсутствие международного арбитра в вопросах соблюдения конвенции коммерческими предприятиями, мониторинга и контроля за выполнением ее положений. Каждая страна предоставлена сама себе: крошечное Самоа (с населением 195 000 чел. и ВВП 757 миллионов долларов США) в равной степени вынуждено создать научный и управленческий орган, как и Соединенные Штаты (с населением 330 миллионов и ВВП 17 триллионов долларов США). Огромная разница между имеющимися у них ресурсами для соблюдения статей конвенции просто игнорируется.

Второй структурный элемент CITES – принцип «национального суверенитета» над биоразнообразием – подразумевает, что страны «лучше кого бы то ни было знают», как защитить свою «собственную» флору и фауну от чрезмерной эксплуатации. Он де-факто присваивает право собственности на природу национальным государствам. Конечно, само существование междуна-

родной торговли дикой флорой и фауной свидетельствует о том, что страны имеют совершенно разные экосистемы и биоразнообразие. Презумпция национального суверенитета подразумевает, что с экосистемами можно обращаться так же, как с другими природными ресурсами (нефть, газ, уголь, полезные ископаемые и т.д.): страны не обязаны ими делиться, и отсутствует какая-либо совместная ответственность или зависимость. Это полная чушь: национальные границы – это человеческое изобретение, которое отражает историческую борьбу за

власть и культурную самобытность народов, но не несет никакой практической пользы в плане защиты биосферы, от которой зависит наше коллективное выживание как человеческой расы.

При таком взгляде на природу и историю прошлое игнорируется, и судьба исчезающих видов остается на усмотрение отдельных стран, не считая той небольшой защиты, которую могут предложить санкционные списки CITES. Прошлое, конечно же, включает историческую трансформацию экосистем и уничтожение биологических видов в промышленно развитых и густонаселенных частях мира. Это систематически приводит к ситуациям, когда создается впечатление, что богатые государства учат бедные, но сохранившие биоразнообразие своей природы страны, что и как им следует защищать, не возлагая при этом никакой ответственности на страны, которые, возможно, уничтожили те же самые виды десятилетиями или столетиями ранее. Это также является лицемерием, поскольку потребители этих видов в подавляющем большинстве проживают именно в богатых странах. Этот основной структурный элемент приводит к враждебности в отношениях между странами или блоками, которые могут серьезно подрывать эффективность процессов CITES и деятельности ее комитетов. Пример тому – затянущаяся на десятилетия эпопея с африканскими слонами и их нынешний «разделенный листинг» [32].

Третий структурный элемент – использование модели регулирования, которая обычно применяется в сфере преступлений и наказаний, а не регулирования торговли. Этот выбор, мягко говоря, любопытен. Модель внесения в черный список устанавливает то, что запрещено, а не то, что разрешено. Она не пытается или почти не пытается регулировать, что является законным и как соблюдать предписанные требования. В любой модели внесения в черный список соблюдение правовых норм презюмируется: мы не объясняем людям, как обращаться со своими братьями, мы говорим им, чего не следует делать – не убивайте их, не грабите их, не причиняйте им вреда. Правоохранительные органы и система уголовного правосудия работают по модели занесения в черный список, потому что подавляющее большинство людей чувствуют себя вынужденными не нарушать закон в силу существующих социальных норм. Без смиренной рубашки социальных норм, держащей людей в узде, модель занесения в черный список не может работать.

Следует также отметить, что, несмотря на использование модели включения в санкционный список, CITES не требует наличия органа принудительного исполнения, что делает выбор в пользу такой модели еще более любопытным.

Проблема с применением этой модели для регулирования торговли дикой флорой и фауной заключается в том, что исторические нормы использования диких видов сильно различаются в разных культурах и что идеология капитализма вслед за идеологией просвещения присвоила людям особый статус и объявила нас хозяевами природы (а следовательно, человек больше не часть природы и больше не животное).

Это означает, что социальной нормой по умолчанию является то, что «добыча биомассы» – охота, рыбалка, сбор урожая, отлов и содержание «экзотических» домашних животных (птиц, рептилий) и т.д. – это нормально. Конечно, люди использовали природу таким образом на протяжении десятков тысяч лет нашей истории, но это делалось для пропитания и обеспечения средств существования, а не для международной торговли с целью заработка денег.

**Соответственно, если стоит задача сохранить биоразнообразие и предотвратить чрезмерную эксплуатацию, человеческое поведение по умолчанию не согласуется с защитой и**

**предотвращением вымирания, поэтому модель занесения в черный список не может и не будет работать.**

Тот же аргумент против модели внесения в черный список применим и при рассмотрении других международных соглашений. Мы используем черные списки для пресечения крайних форм поведения и преступлений против человечества – вспомните Конвенции ООН о противодействии торговле людьми, незаконному обороту наркотиков, распространению ядерного оружия и о запрете химического оружия.

Что отличает их от регулирования торговли видами, находящимися под угрозой исчезновения, так это то, что диапазон регулируемых ими продуктов/ правонарушений очень невелик (например, небольшой список запрещенных наркотиков и некоторое количество ядерных технологий). В случае исчезающих видов начиналось все точно так же (вспомните, что в 1981 г. в список было внесено 700 видов из общего числа 10 000 видов, торговля которыми осуществлялась в международном масштабе [33]), но, когда сегодня в этом списке значится 38 700 видов, модель внесения в черный список обречена быть неэффективной.



## Подразумеваемые презумпции в основе CITES

Вышеописанные основные структурные элементы делают CITES тем, чем она является на данный момент, но для того, чтобы понять ее ограничения и причины недостаточной эффективности, нам также необходимо изучить подразумеваемые презумпции, на основе которых составлялся проект договора и формулировались его отличия от других конвенций, таких как Конвенция о биологическом разнообразии (CBD).

CITES была принята до широкого распространения дебатов об этической стороне убийства животных, а также содержания (разумных) существ в неестественных ограниченных пространствах, например, в зоопарках, развлекательных заведениях, а в случае с экзотическими домашними животными и в домах. В последнее время эти дебаты распространились на понятие прав нечеловеческих существ и требования предоставить животным и экосистемам право на существование независимо от человеческих потребностей и желаний.

Очевидно, что характер этих дебатов в последние годы медленно меняется, и можно ожидать, что через 20 или 30 лет широкая общественность будет считать убийство или содержание в неволе ряда знаковых и/или высокоразумных видов категорически неприемлемым. Любые меры по модернизации CITES должны учитывать высокую вероятность такого сдвига в общественном мнении.

Еще одна подразумеваемая презумпция состоит в том, что природа не является «общим достоянием», а вместо этого может считаться частной или государственной собственностью в пределах границ и юрисдикций национальных государств. Антропология и история приводят данные, что общества охотников-собирателей действительно в основном относились к природе как к общему достоянию [34]. Ранние города-государства до развития капиталистических отношений часто приписывали право собственности на природу какому-нибудь божееству, которое предоставляло представителям земли права (и обязанности) по ее эксплуатации. Представление о праве частной собственности на природу возникло только в 15 веке с началом огораживаний в Англии [35].

В наше время все большее число людей начинают сомневаться в справедливости этой презумпции в свете глобальной чрезмерной эксплуатации, массового законного перелова рыбы и незаконного промысла, а

также в свете изменения климата из-за выбросов парниковых газов в результате человеческой деятельности. CBD предприняла небольшие предварительные шаги в направлении принципа общего достояния, но с использованием чисто мотивационной/добровольной модели. Мы надеемся, что с принятием новой Конвенции ООН об открытом море мы получим гораздо более проработанную структуру управления общим достоянием.

При любой модернизации CITES необходимо ослабить позиции старой презумпции о праве частной собственности и включить возможность использования модели управления общим достоянием. Это означает возможность регулировать внутренние рынки, например, обеспечивать соблюдение стандартов биобезопасности во избежание новых пандемий зоонозного происхождения.

Еще одна подразумеваемая презумпция состоит в том, что, поскольку осуществляется торговля продуктами, получаемыми из конкретных видов, подход к регулированию по каждому виду отдельно является работоспособным и достаточным. Этот подход по большей части игнорирует последствия извлечения видов из их экосистем. Устранение высших хищников влияет на виды-жертвы и их источники пищи. Вырубка самых больших деревьев в тропическом лесу разрушает полог и в результате, как правило, всю экосистему. CITES уделяет мало внимания этим последствиям, если они не были тщательно исследованы в NDF (см. «Бремя доказывания»), что случается редко.



## Недостаточное финансирование и обеспечение соблюдения

Одной из основных претензий к CITES является отсутствие какого-либо механизма финансирования, помимо тех сумм, которые национальные правительства готовы потратить на реализацию, мониторинг и обеспечение соблюдения ее положений. Учитывая, что экологические проблемы и охрана дикой природы, как правило, занимают очень низкое место в списке приоритетов избирателей при выборе правительств, во всем мире наблюдается тенденция к тому, что страны выполняют не более чем минимальные требования по соблюдению конвенции. Многие правительства не могут позволить себе даже соблюдение основных требований, или же их усилия сводятся на нет отсутствием интереса со стороны полиции/таможни и коррупцией. Только половина стран-участниц имеет специальный орган принудительного исполнения, и очень немногие страны имеют специально обученных специалистов по торговле дикими животными в ключевых портах и аэропортах. Должно быть очевидно, что без специальных органов по борьбе с незаконной торговлей исчезающими видами и специально обученных сотрудников таможни контроль легальной торговли и пресечение незаконной будут невозможны.

Чтобы полностью оценить масштабы разницы в финансировании, нам необходимо напомнить себе, что ежегодно на борьбу с незаконной торговлей наркотиками во всем мире тратится около 100 миллиардов долларов США, что эквивалентно примерно 19% от ее общей рыночной стоимости. Для сравнения, исследование Всемирного банка показало, что с 2010 по 2018 год 24 многосторонних, двусторонних и благотворительных международных организаций по оказанию финансовой помощи выделили в общей сложности 2,4 миллиарда долларов на борьбу с незаконной торговлей дикими животными и растениями в 67 странах Африки и Азии, что эквивалентно 261 миллиону долларов в год [36].

Общая рыночная стоимость незаконной торговли исчезающими видами оценивается в сумму от 100 до 250 миллиардов долларов США [37], поэтому такой уровень финансирования соответствует 0,1-0,25% от ее стоимости. **Если учитывать и легальную торговлю, этот показатель составит менее 0,1% от общей рыночной стоимости.**

Когда в 1992 году были приняты Конвенции Рио-де-Жанейро, в том числе CBD, через ГЭФ (Глобальный экологический фонд) был создан механизм финансирования для поддержки их реализации [38]. Хотя механизм ГЭФ по-прежнему основан

исключительно на государственных взносах, по крайней мере, он перенаправляет деньги из 39 «богатых» стран-доноров в остальные 145 стран-участниц ГЭФ, до некоторой степени компенсируя отставание развивающихся и бедных стран. Финансирование предоставляется в виде четырехлетних раундов, и в настоящее время составляет около 1 млрд долларов США в год. На первый взгляд может показаться, что это большие деньги, но на самом деле их далеко не достаточно, чтобы покрывать суммарные потребности 145 стран в расходах на защиту биоразнообразия

**CITES никогда не входила в перечень конвенций, поддерживаемых за счёт финансирования ГЭФ, и даже не имеет соглашения с ГЭФ о партнерстве.**

Полное отсутствие финансирования для всех аспектов деятельности, связанных с CITES, таких как проведение исследований с целью внесения предложений и получения заключений об отсутствии ущерба, мониторинг, обеспечение соблюдения, торговая аналитика, показатели торговых рисков и следственная работа по искоренению незаконной торговли, приводит к дисфункциональной системе регулирования, которая не может ни гарантировать, что легальная торговля является неистощительной, ни сдерживать незаконную торговлю до уровня, который считается приемлемым на других хорошо регулируемых рынках, таких как рынок фармацевтических препаратов. Фармацевтическая промышленность считает, что для сохранения доверия на рынке необходимо удерживать объем контрафактных лекарств на уровне менее 10% от легальной торговли.

В нынешних условиях финансирования НПО и ученые вынуждены конкурировать за те небольшие его объемы, которые предоставляют правительства и благотворительные фонды, что приводит к отсутствию сотрудничества и системных подходов в отношении торговли исчезающими видами. Это еще больше усугубляет присущий CITES индивидуальный подход к каждому виду и дает преимущества «знаковым» видам, для которых легче получить финансирование, по сравнению с «непопулярными» (такими как лягушки, пауки, змеи и большинство растений).



## Неравенство

В последнее десятилетие CITES добавила в свою стратегию курс на обеспечение средств к существованию для местных сообществ, недвусмысленно признав, что сельские общины, живущие в районах «добычи биомассы» или поблизости от них, редко получают выгоду от торговли видами на своих (исторических) землях [39]. Это тесно связано с представлением о том, что торговля видами, находящимися под угрозой исчезновения, может быть частью программ борьбы с бедностью/обеспечения альтернативных источников средств к существованию. В то же время не получило достаточного признания положение, что рациональное природопользование должно быть частью любых альтернативных моделей обеспечения средств к существованию, которые используются для реализации таких инициатив, и большинство известных нам моделей об этом не упоминают [40]. В сочетании со все еще популярными идеями об оплате местным общинам за «экосистемные услуги» мы оказываемся в ситуации, когда орган регулирования торговли и конвенция по защите биоразнообразия внезапно начинают заниматься борьбой с бедностью. Конечно, это произошло не случайно и в основном используется в качестве политического аргумента для задержки или

препятствования внесению видов в списки исчезающих или для ослабления существующих защитных мер под предлогом того, что они лишают средств к существованию сельские сообщества. Этот аргумент даже используют как предлог для изменения критериев включения в список и принятия решений в CITES [41].

Как уже было признано ранее, в программной структуре CITES действительно заложено сильное неравенство. Бедные и развивающиеся страны несут большую часть расходов по реализации конвенции, но не получают для этого финансирования. В то же время представление о том, что CITES должна каким-то образом «позаботиться» о местных сообществах, является очень странным для конвенции, основанной на принципе права частной собственности на природу (см. выше). Вопрос о льготах для местных сообществ требует перехода на систему управления общим достоянием, он не может быть эффективно решен в рамках системы права частной собственности.

Мы вернемся к вопросу о поддержке местных сообществ в конце Раздела 8 при рассмотрении системы финансирования новой модели, предлагаемой в настоящем документе.

## Бремя доказывания, принятие решений и сбор данных

Согласно нынешней модели внесения в черный список, бремя доказывания лежит на тех, кто выступает против торговли, что в большинстве случаев означает природоохранные НПО, благотворителей и иногда правительства. Те, у кого есть власть и деньги – компании, получающие огромные прибыли от торговли вымирающими видами, – могут сосредоточить усилия на лоббировании правительств и подрыве деятельности НПО без необходимости делать какие-либо финансовые вклады в регулирование.

То, что эта модель неизбежно окажется неспособной защитить исчезающие виды от чрезмерной эксплуатации, является самоочевидным. Баланс сил, способных влиять на результат, имеет огромное значение в конвенции, где все предложения о внесении в списки принимаются большинством в 2/3 голосов стран-участниц. Процесс принятия решений в CITES носит исключительно политический, а не научный характер. Идея о том, что представители стран принимают информированные решения на основе документов, представленных Конференции сторон (CoP), возможно, и соответствовала действительности в течение некоторого времени в 70-х и 80-х годах, но сегодня делегатам приходилось бы прочитывать и анализировать тысячи страниц

представленных материалов в течение 150 дней между крайним сроком подачи и CoP [42].

Это может быть осуществимо для США, Китая и ЕС, но небольшие страны с одним или двумя (часто спонсируемыми) делегатами не имеют никакой надежды проработать все эти документы, продолжая выполнять свою повседневную работу. То же самое и с работой комитетов: каждый в этих комитетах имеет повседневную работу, но от них опять-таки требуется прорабатывать сотни или тысячи страниц документов каждый год перед заседаниями комитетов. Результатом постоянно растущего числа видов, перечисленных в приложениях, является постоянное расширение повестки дня комитетов и CoP, так что заседание CoP теперь длится почти две недели. В течение этих двух недель эффективность существующих списков даже не обсуждается, все время уходит на рассмотрение новых предложений по внесению в список, перемещение из одной категории в другую и обсуждение внутренних вопросов CITES, таких как вопросы интерпретации и реализации, администрирование и финансы [43].

Научный вклад в процесс принятия решений CITES в основном представлен в форме предложений по включению в списки, заключений об отсутствии вреда и экспертиз значительных торговых оборотов.

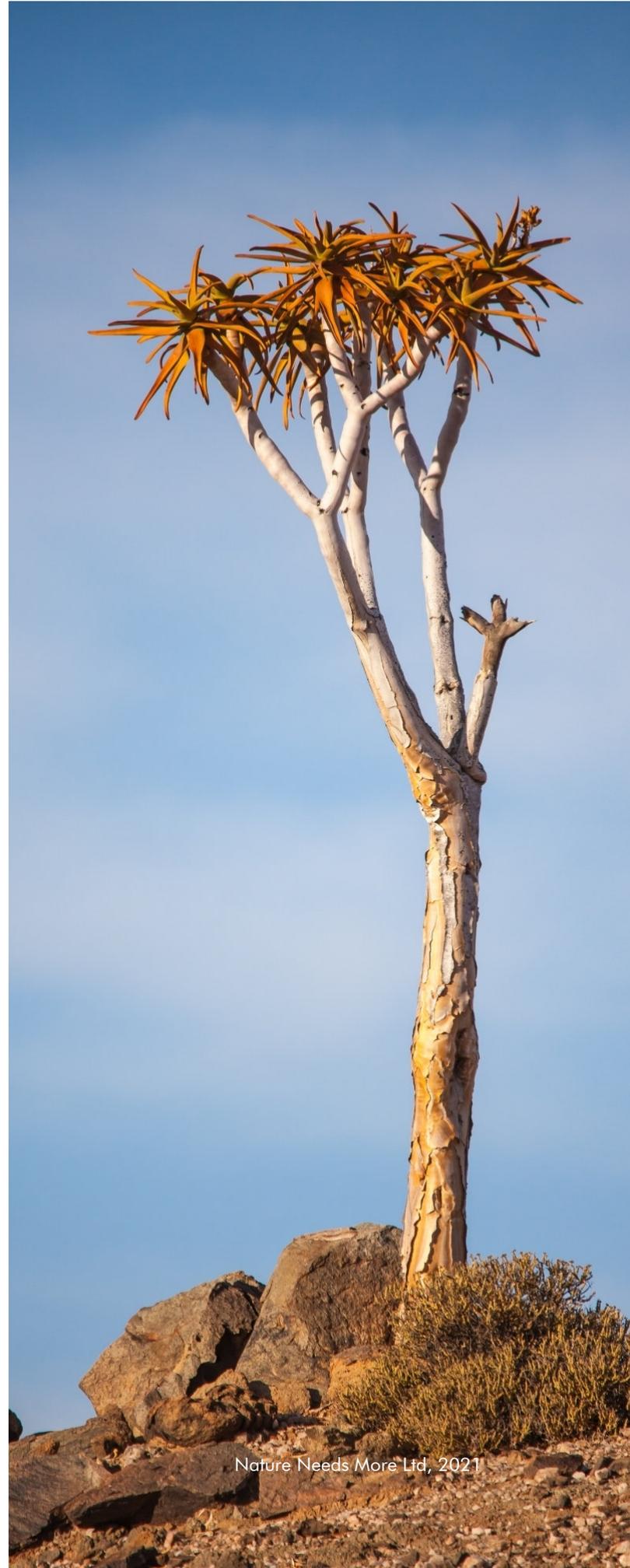


Очевидно, что для того, чтобы представить научные доказательства для обоснования внесения вида в список или отнесения к более уязвимой категории, необходимо проделать большую работу, и эта работа ложится на плечи выдвигающих соответствующие предложения стран и поддерживающих их НПО. Реалии Уполномоченных научных органов таковы, что штат большинства из них, даже в богатых странах, состоит из горстки людей. В сочетании с политическим характером процесса включения тех или иных видов в списки исчезающих не должно вызывать удивления то обстоятельство, что, **согласно проведенному исследованию, после внесения в Красный список МСОП как находящихся под угрозой в результате торговли, виды попадают в список CITES в среднем только через 12 лет, а в отдельных случаях этот процесс растягивается и на 24 года [44].**

По условиям Конвенции, Стороны могут разрешать торговлю представителями видов, включенных в Приложение II, только в том случае, если Уполномоченный научный орган Экспортирующего государства пришел к заключению, что «такой экспорт не нанесет вреда выживанию данного вида» (Статья IV.2(a)). Такое заключение, называемое «заключением об отсутствии вреда» (NDF), является гарантией того, что экспорт продукции, получаемой из входящих в список видов, на которые распространяется NDF, не наносит вред диким популяциям данных видов или экосистемам [45].

Поскольку Уполномоченный научный орган каждой Стороны CITES самостоятельно выносит NDF и определяют процедуру его вынесения, в CITES не разработаны обязательные технические критерии для вынесения NDF. Вместо этого отдельные Стороны, МСОП и экспертные комиссии разработали не имеющие обязательной силы общее руководство по выдаче NDF и специальные руководства по вынесению таких заключений по отдельным видам. Отсутствие конкретных указаний и обязательных критериев приводит к вынесению NDF разного качества и с разной областью применения. Отсутствие обязательных критериев и централизованной оценки означает, что этот процесс неизбежно будет несовершенным, в результате чего виды, указанные в Приложении II, будут подвергаться чрезмерной эксплуатации даже при отсутствии существенной незаконной торговли.

У CITES все же есть механизм для «проверки» эффективности исходного NDF и плана управления рациональным использованием видов, который должен быть разработан в рамках процесса NDF, – процедура Анализа значимой торговли [46]. Из-за недостаточного финансирования как CITES, так и национальных уполномоченных органов фактическое



количество таких анализов в сравнении с присутствующими в списке 5800 видами животных ничтожно. В период с 2010 по 2016 год из 40 видов, выбранных для Анализа значимой торговли за тот же период, только по половине процедура была завершена (вид был перенесен в Приложение I, были выполнены рекомендации страны-участника, либо же категория угрозы была понижена) [47].

Остальные 20 анализов все еще в процессе, что означает, что угрозы видам сохраняются, а данные странам рекомендации не были полностью выполнены (будь то из-за недостаточного финансирования или тактики проволочек). **При таких условиях этот механизм никогда не сможет быть эффективным, принимая во внимание постоянно растущее число внесённых в списки видов.**

Что еще хуже, важнейшие ключевые данные, на которых основываются все предложения по внесению в списки, NDF и Анализы значимой торговли, – данные по текущему объему торговли видами – абсолютно ненадежны. По невключенным в списки видам данные о торговле в основном отсутствуют. По видам из списков база данных CITES теоретически должна отражать объем торговли на основе информации о разрешениях CITES. Поскольку CITES не предписывает обязательное получение разрешений на импорт видов,

включенных в Приложение II, данные об их экспорте редко согласуются с данными об импорте (полученными путем добровольной отчетности сторон).

Количества в разрешениях на экспорт часто не имеют обозначения единиц и обычно отличаются от фактически отгружаемых количеств. Если таможня не фиксирует фактически вывозимое количество (и в тех же единицах) и если эта информация о транспортируемых количествах не связана с разрешением на экспорт/импорт, то данные становятся очень непоследовательными и ненадежными, что, собственно, и происходит. В научной литературе по торговле любыми видами всегда присутствует длинный раздел, посвященный торговым данным и попыткам найти более качественные/независимые источники данных для проверки информации в торговой базе данных CITES (например, LEMIS в США) [48].

Сравните это отсутствие контроля и низкое качество данных с эффективно регулируемые отраслями (такими как рынок элементов конструкции воздушных судов и рынок фармацевтических препаратов), где партии товаров можно отследить от начала до конца, а контроль и отчетность являются подробными и надежными.

## Мошенничество, отмывание денег и коррупция

Наибольшее беспокойство в связи с незаконной торговлей исчезающими видами вызывает даже не сам ее масштаб, а серьезный сбой регулятивного механизма, на который он указывает. При нынешней системе до смешного легко легализовать незаконно полученные образцы и продукцию через законные цепочки поставок. С точки зрения регулирования это уникальная ситуация, в других отраслях, где параллельно существуют регулируемый легальный и незаконный рынки, сделать это намного сложнее из-за того, как контролируются цепочки поставок. Например, как на рынке элементов конструкции воздушных судов, так и на рынке фармацевтических препаратов используются сложные методы маркировки для отслеживания отдельных предметов или партий от источника до места назначения. Кроме того, производители и конечные пользователи должны быть зарегистрированы и сертифицированы регулирующим органом и выполнять строгие условия соответствия, чтобы оставаться таковыми.

Ни один из этих механизмов регулирования не используется в торговле исчезающими видами в рамках CITES. Утверждать, что незаконно полученные образцы являются «выращенными в неволе», можно так же просто, как и указать это в заявке на получение разрешения на экспорт. В некоторых случаях достаточно знать, что выдающий разрешения орган не имеет необходимых средств/рабочей силы для проверки такого утверждения, в других случаях может потребоваться взятка. Так или иначе, как только будет выдано разрешение на экспорт, товары станут «легальными», и в отношении них больше не будут высказываться какие-либо сомнения на любом этапе цепочки поставок. Исследование с использованием базы данных LEMIS в США выявило более 5600 брендовых предметов роскоши, конфискованных таможенной США в период с 2003 по 2013 год, в основном экспортированных из Италии, Франции и Швейцарии. Поскольку 61% изъятых предметов представляют собой экзотические кожаные изделия из кожи рептилий,

конфискации, скорее всего, связаны с нарушениями CITES [49].

Поскольку в большинстве стран производителям не предъявляются никакие требования по регистрации или сертификации, образцы невозможно отследить до места, откуда они прибыли. В разрешении фиксируются только данные о компании-экспортере. Это достаточно плохо с точки зрения борьбы с незаконной торговлей, и еще хуже с точки зрения биобезопасности. Что, если следующая зоонозная пандемия вспыхнет непосредственно в результате международной торговли исчезающими видами, а не на внутреннем «рынке дичи»? Как отследить, откуда прибыли образцы-переносчики?

Недостатки нынешней разрешительной системы выходят за рамки просто неправильной маркировки. Подавляющее большинство стран-участниц до сих пор используют «бумажные» разрешения, под которыми мы подразумеваем разрешения в любой форме, которые невозможно проверить нигде в мире в режиме реального времени. Это могло быть приемлемым в 1975 году, но в 2021 году такое положение дел иначе как плачевным не назовешь. Поскольку разрешения не могут быть подтверждены в реальном времени даже на таможне, до смешного легко либо «сделать свое собственное» разрешение с помощью сканера и лазерного принтера, либо вносить

изменения в разрешения, повторно использовать их или «терять», когда это удобно.

Отсутствие электронных разрешений также имеет огромные последствия, когда дело доходит до выявления партий товаров, содержащих незаконные предметы. Большинство таможенных органов мира сегодня используют автоматизированную оценку рисков для принятия решений о проверке контейнеров и других грузов, но неэлектронные документы этими системами не учитываются. В результате нелегально провозимые продукты дикой природы обычно обнаруживают только по наводке или случайно находят в грузах, содержащих другие нелегальные товары (наркотики, огнестрельное оружие и т.д.).

Нынешняя система внесения в черный список CITES также означает, что бремя доказывания при конфискации товаров лежит на таможне, а не на экспортере. Например, если экспортер заявляет в своих документах, что отправляемые ящерицы не включены в список CITES, таможня должна будет доказать, что они есть в этом списке, и потребовать разрешение на экспорт. Учитывая, насколько похоже выглядят разные виды рептилий (или орхидей, или кораллов, или рыб) для неопытных глаз, это препятствие будет непреодолимым для обычных таможенников (неспециалистов).





## Раздел 4

# Более эффективный подход к регулированию торговли

В свете множества описанных выше проблем с СИТЕС и значительной угрозы утраты биоразнообразия и истощительной торговли исчезающими видами в условиях действующей нормативно-правовой базы, совершенно необходимо модернизировать СИТЕС и создать систему, которая обеспечит надлежащую защиту исчезающим видам, не запрещая при этом торговлю ими в целом.

Чтобы разработать такую систему, нам необходимо начать с новых структурных элементов и извлечь уроки из опыта других отраслей, в которых уже действуют более совершенные системы регулирования. Поскольку эксплуатация биоразнообразия в целях торговли несет угрозу серьезного и необратимого вреда как для человека, так и для биосферы в целом, мы основываем предлагаемую новую структуру СИТЕС на Принципе предосторожности.

Принцип предосторожности формулируется следующим образом [50]:

*Если деятельность человека может нанести морально неприемлемый ущерб, возможность которого неопределенна, но с научной точки зрения реальна, должны быть приняты меры, направленные на предотвращение или уменьшение такого ущерба. Морально неприемлемый ущерб – это ущерб людям или окружающей среде, который:*

- угрожает жизни или здоровью людей, или
- носит серьезный, фактически необратимый характер, или
- является несправедливым по отношению к нынешнему или будущим поколениям, или
- наносится без должного учета прав тех, кому он причиняется.

Анализ, представленный в Разделе 2 выше, а также подробный анализ общей ситуации с биоразнообразием в отчете I PBES за 2019 год и роль, которую прямая эксплуатация в целях торговли играет в надвигающемся кризисе вымирания, делают применение Принципа предосторожности абсолютно необходимым. Чем дальше мы откладываем такой шаг, тем больше вероятность того, что мы окажемся в ситуации, когда вред, причиненный экосистемами популяциям, станет явной и реальной угрозой для жизни и здоровья людей и нанесет серьезный и фактически необратимый ущерб окружающей среде.

Пандемия коронавируса 2020/21 года является прекрасным примером того, какой «морально неприемлемый ущерб» может нанести торговля дикими животными и растениями. Эта пандемия имеет зоонозное происхождение, как и 75% всех новых инфекционных заболеваний [51]. Недостаточное регулирование торговли не только создало условия для того, чтобы вирус преодолел видовой барьер и перешел на человека, но и лишил возможности проследить цепочку и найти первоначального и промежуточного носителя. Когда по окончании пандемии мы подсчитаем гуманитарные и экономические последствия, денежные расходы на надлежащее регулирование торговли дикими видами покажутся на их фоне совершенно незначительными. Более эффективное регулирование имеет важнейшее значение для предотвращения следующей пандемии, и применение Принципа предосторожности – единственный способ справиться с «неопределенными, но реальными» рисками, которые носят настолько серьезный характер, что подвергают опасности миллионы жизней.

Если мы согласимся с тем, что единственный способ регулировать неприемлемые и потенциально катастрофические риски, присущие легальной торговле исчезающими видами, – это применять Принцип предосторожности, тогда мы можем обратиться к другим отраслям, система регулирования которых уже основана на этом принципе, чтобы извлечь уроки из их опыта. В частности, мы можем изучить систему регулирования торговли лекарственными препаратами, инсектицидами, химическими веществами, воздушными судами и элементами их конструкции. Nature Needs More изучила эти отрасли и их основные регулирующие органы (FDA/EMA, ECHA, FAA/EASA), с целью разработки новой системы для CITES.

Однако одного лишь изучения реально работающих систем недостаточно. Мы также должны исследовать неудачные попытки законодательного регулирования, чтобы избежать создания системы, которая либо не будет соответствовать цели, либо может быть легко дискредитирована.



## Как избежать ошибок нормативного регулирования

Регулирование сложных систем – непростая задача, и неудивительно, что нормативное регулирование имеет долгую историю неудач и ошибок. Иногда это происходит «намеренно», когда лоббирование в отрасли было настолько эффективным, что созданную систему регулирования можно легко выхолостить или изобретательно обойти. В основном неудачное регулирование – это неспособность приспособить систему к меняющимся реалиям. Например, введение строгого регулирования ипотечных кредитов – это хорошо и правильно, пока не найдётся какое-нибудь финансовое учреждение, которое изобретет CDO (ценные бумаги, обеспеченные долговыми обязательствами). Затем внезапно транши тех же самых ипотечных кредитов с разными профилями риска (включая высокорисковые) уже могут быть «реструктурированы» в CDO и проданы инвесторам как ценные бумаги с рейтингом AAA. Финансовый кризис 2008 года стал результатом неспособности адаптировать нормативные требования (и рейтинги) к этим новым продуктам и производным финансовым инструментам.

***Пункт 1: Нормативно-правовая база должна развиваться по мере развития отрасли/обстоятельств.***

Вторая распространенная ошибка – это узурпация функций регулирования, когда регулирующий орган становится слишком тесно связан с отраслью и регулирование становится неэффективным. Трагедия с Boeing 737 MAX – хороший пример такого рода неудач. Поскольку сертификация типов воздушных судов стала довольно редким явлением, Федеральное управление гражданской авиации (FAA) сочло нецелесообразным содержание около тысячи инженеров, необходимых для такой сертификации. Вместо них к FAA в случае необходимости прикомандировывались инженеры Boeing, что создавало потенциальный конфликт интересов и риск узурпации функций регулирования. Незадолго до сертификации 737 MAX система подотчетности этих прикомандированных инженеров была изменена. В соответствии с новой схемой они оставались подотчетными своим менеджерам из компании Boeing, а руководству FAA. Это завершило узурпацию функций регулирования и привело к тому, что FAA не смогло провести надлежащую экспертизу системы MCAS, что стало причиной двух авиакатастроф [52].

***Пункт 2: Избегать узурпации отрасли функций регулирования, держать дистанцию в отношениях с отраслью.***

Третья распространенная неудача – это лишить регулирующий орган достаточного финансирования, ограничить численность его сотрудников или не предоставить инспекторам необходимых полномочий для ведения регулирующей деятельности. Все это примеры создания слабого регулирующего органа, неспособного обеспечить соблюдение требований. Это, вероятно, самый распространенный тип ошибок нормативного регулирования за последние 30 лет и часто «желательная» его особенность, чтобы общественность видела, что правительство что-то делает, но при этом не создавать «излишних неудобств» для отрасли.

***Пункт 3: Создать сильный регулирующий орган с надежным потоком финансирования и всеми правоприменительными полномочиями.***

Поставить во главе регулирующего органа лиц, представляющих интересы отрасли, посредством их назначения на высшие руководящие должности либо в совет директоров – это еще одна стратегия ослабления регулирующего органа путем политического вмешательства.

***Пункт 4: Оградить процесс назначения руководителей и членов совета директоров от политического вмешательства и вмешательства отрасли.***

Саморегулирование стало модным словом как в различных отраслях экономики, так и для в сфере правительств с момента появления неоллиберализма в середине 1980-х годов. Позже оно было дополнено созданием «инициатив с участием многих заинтересованных сторон», которые якобы дают другим заинтересованным сторонам право голоса в саморегулировании отрасли. Ни у кого, кто знаком с ошибками нормативного регулирования, не должно вызывать удивления то, что ни саморегулирование, ни подобные инициативы не являются эффективными на практике [53].

***Пункт 5: Избегать саморегулирования и инициатив с участием многих заинтересованных сторон.***

Отсутствие своевременной отчетности – еще одна разновидность ошибок нормативного регулирования. Здесь возможны разные варианты: недоступность данных/информации вследствие того, что они не собираются, или собираются поздно, или имеют низкое качество и т.д. Торговая база данных CITES является хорошим примером такой системы. К этому типу ошибок нормативного регулирования также относится защита информации на сомнительных основаниях, таких как отнесение ее к категории «коммерческой конфиденциальной информации» или «коммерческой информации для служебного пользования». В случае

регулирования бизнес-цепочек поставок необходимо предусмотреть и обеспечить прозрачность, поскольку большинство компаний плохо знают свои полные цепочки поставок (за исключением непосредственных поставщиков).

**Пункт 6: Обеспечить абсолютную прозрачность и своевременную доступность всех данных и информации.**

Плохо продуманные регуляторные правила могут открывать возможность для «творческого подхода» к их соблюдению или для соблюдения только на бумаге. Этого не всегда можно полностью избежать, поскольку разработчики правил во многих случаях не могут предвидеть все возможные действия как тех, кто принимает правила, так и тех, кто их нарушает. Правила должны быть последовательными и простыми для понимания, применения и соблюдения. Чем больше сомнений возникает, тем легче становится отклониться от правил или обойти их требования. Следовательно, в правила должны вноситься поправки по мере обнаружения новых вариантов действий, и система должна быть пересмотрена, если она становится слишком сложной или теряет внутреннюю согласованность.

**Пункт 7: Создайте последовательную систему правил, которую легко применять и обеспечивать ее соблюдение. Позвольте правилам развиваться.**

Наконец, любая система регулирования, которая не заставляет отрасль интернализировать риск, неизбежно будет неэффективной. CITES является ярким примером такой системы. В настоящее время отрасли нет дела до CITES, за исключением получения разрешений. Тем не менее, торговлю ведут коммерческие предприятия, а не правительства. COVID-19 показал, что предприятия даже защищены от неотъемлемых рисков биобезопасности, присущих деятельности по выращиванию в неволе и торговли живыми животными. Например, в Дании из-за вспышки COVID-19 на объектах разведения было уничтожено 15 миллионов норок, при этом правительство

согласилось выплатить 3 миллиарда долларов США в качестве компенсации фермерам, занимавшимся разведением норок, без дополнительных требований к объектам разведения [54].

**Пункт 8: Бизнес должен интернализировать риски несоблюдения.**

Из вышесказанного должно быть очевидно, что CITES в ее нынешнем воплощении присущи большинство из этих ошибок нормативного регулирования. Она страдает от хронической нехватки финансирования, была пересмотрена всего один раз за свою 45-летнюю историю, политическое вмешательство играет центральную роль в ее механизме принятия решений, бизнесу нет необходимости интернализировать риски несоблюдения, сбор данных осуществляется несвоевременно, эти данные неполные и не особо качественные в плане практического применения.

Можно утверждать, что CITES не является регулирующей структурой, это просто международная конвенция, которая обязывает подписавшие ее страны создавать эффективные государственные регулирующие органы и системы обеспечения ее соблюдения. Этот аргумент полностью противоречит тому, как международное нормотворчество работает в большинстве отраслей. Будь то права интеллектуальной собственности (ВОИС) или нормы проектирования автомобилей (ЕЭК ООН WP.29), государственные органы следуют правилам, установленным этими международными стандартообразующими организациями. CITES является нормотворческим органом, поэтому она выполняет функции регулирующей структуры. **Она даже предписывает, какие органы правительства обязаны создавать (Управляющий и Уполномоченный научный орган), а какие не обязаны (Орган принудительного исполнения).**



## Предлагаемая нормативно-правовая база

Для решения ключевых проблем и исправления недостатков текущей модели CITES предлагается новая нормативно-правовая база CITES, построенная на следующих основных структурных элементах:

1. Принцип предосторожности (что означает ведение «белых» или разрешительных списков)
2. Надежный поток финансирования за счет возложения затрат на регулирование на бизнес.
3. Один вид, одна заявка (совместная заявка от производителя и импортера на внесение вида в список).
4. Централизованный нормотворческий орган и менее политизированный механизм принятия решений.
5. Сквозное регулирование и мониторинг всей торговли в режиме реального времени.
6. Внедрение принципов управления общим достоянием и прав нечеловеческих существ.

Причины принятия Принципа предосторожности в качестве основного структурного элемента были изложены в начале этого раздела. Как уже говорилось, использование Принципа предосторожности для регулирования различных отраслей экономики не является чем-то новым, и мы можем извлечь уроки из опыта таких отраслей. Внедрение этого принципа повлечет за собой три основных последствия:

1. По умолчанию торговля любыми видами будет запрещена,
2. Для получения разрешения на торговлю необходимо подать соответствующую заявку, которая должна быть одобрена,
3. Бремя доказывания неистощительного использования и отсутствия вреда будет возложено на бизнес.

Это ничем не отличается от той практики, которая уже является стандартной практикой в торговле фармацевтическими препаратами, воздушными судами и их компонентами. Режим регулирования переходит от системы внесения в черный список (со всеми его проблемами, описанными выше) к **системе внесения в белый (также называется «разрешительными списками» или «обратным листингом»)**. Переход CITES на использование Принципа предосторожности и разрешительных списков также открывает двери к тому, чтобы **отрасль сама покрывала расходы на регулирование**, поскольку теперь предприятиям необходимо будет подавать заявки на торговлю (и платить при этом денежные сборы). В предлагаемой системе, помимо **сборов за подачу заявки**, бизнес также должен будет платить постоянные **ежегодные листинговые взносы** в зависимости от объемов торговли тем или иным видом. В совокупности эти сборы будут установлены таким образом, чтобы они покрывали не только стоимость работы по обработке заявок, но также стоимость мониторинга и обеспечения соблюдения (что в



# История обратного листинга

В 1981 г. Австралия представила предложение изучить модель обратного листинга на 3-й Конференции сторон CITES в Нью-Дели [55]. В предложении подчеркивается озабоченность, что для слишком многих видов отсутствует «достаточный уровень знаний, управления и контроля, чтобы гарантировать, что предлагаемая торговля не будет угрожать выживанию данного вида».

Та же ситуация сохраняется и сегодня, только в гораздо большем масштабе. Например, в случае с панголином, который считается самым продаваемым млекопитающим на планете, у нас до сих пор практически нет информации о размерах популяции, объемах торговли и абсолютно отсутствует какое-либо управление или контроль.

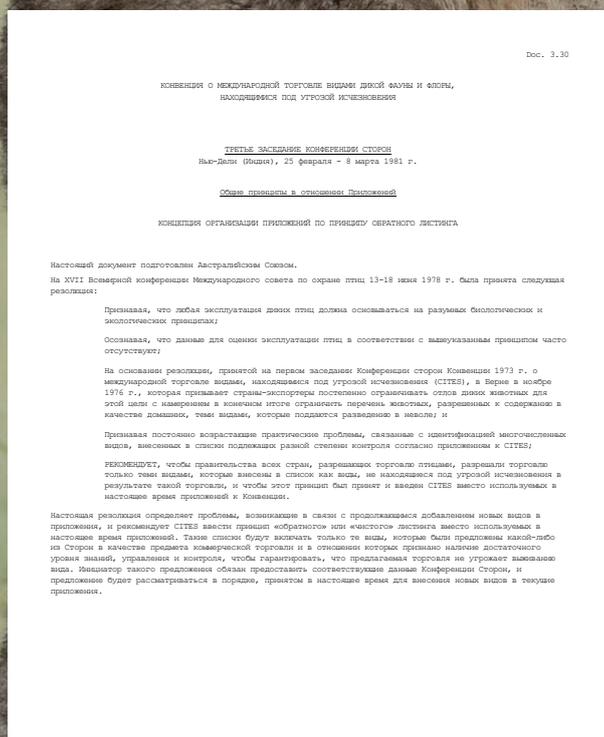
Кроме того, в австралийском предложении три десятилетия назад было правильно указано, что постоянное добавление видов в приложения в рамках модели прямого листинга приведет к огромным практическим трудностям в идентификации видов и обеспечении соблюдения требований на таможне, особенно с учетом того факта, что многие виды очень похожи внешне и отличить их друг от друга непросто.

Хотя первоначально предложение Австралии было принято, последующее исследование модели обратного листинга не привело к каким-либо дальнейшим действиям. Причина этого понятна из статьи Корнелла 1982 года. Если смотреть исключительно с точки зрения 1982 года, то проблемы, которые предвидела Австралия, попросту не были еще «достаточно большими», чтобы требовать принятия радикальных мер.

В том же 1982 году Мартин Диткоф опубликовал статью, в которой оценивал предложение Австралии об обратном листинге [56]. Его основной аргумент отказа от «серьезных корректировок» процедур CITES и национальных программ ее реализации, которые потребуются в случае принятия данного предложения, состоял в том, что в мире активно продавалось и покупалось намного больше видов (по его оценкам, 10 000), чем было внесено в списки торговых ограничений (700 на тот момент). По его мнению, это означало увеличение сложности без немедленной выгоды.

Хотя Диткоф признал, что метод обратного листинга перекладывает бремя доказывания легальности партии товара с таможни на экспортера/импортера, он утверждал, что внедрение системы обратного листинга нецелесообразно, поскольку оно потребует внесения в разрешительный список более 9000 видов. Сегодня CITES утверждает, что ее модель внесения в черные списки по-прежнему актуальна несмотря на то, что в них включено уже около 39 000 видов!

Его главный аргумент против внедрения обратного листинга заключался в том, что внесение изменений в конвенцию не гарантирует повышения ее эффективности и отвлечет ее ограниченные ресурсы времени и денег от основной цели защиты видов. Он говорил о времени и деньгах, направляемых на мониторинг 700 внесенных в список видов и об эффективности их защиты. Сегодня, когда список включает около 39 000 видов, Мартин изменил свое мнение, как видно из его переписки с нами:



Doc. 3.30

КОНВЕНЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛЕ ДИКИМИ РАСТЕНИЯМИ И ЖИВОТНЫМИ, НАХОДЯЩИМИСЯ ПОД УГРОЗОЙ ИСЧЕЗНОВЕНИЯ

ТЕКСТ ЗАСЛУШАНИЯ КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН  
Нью-Дели (Индия), 29 февраля - 8 марта 1981 г.

Общие принципы в отношении Приложения I

КОМИТЕТ ОРГАНИЗАЦИИ ПРИЛОЖЕНИЙ ПО ПРЕВЕНДЕНИЮ ОБРАТНОГО ЛИСТИНГА

Настоящий документ подготовлен Австралийским Союзом.

На XVII Всемирной конференции Международного совета по охране птиц 13-18 июня 1978 г. была принята следующая резолюция:

Признавая, что любая эксплуатация диких птиц должна основываться на разумных биологических и экологических принципах;

Осознавая, что данные для оценки эксплуатации птиц в соответствии с вышеуказанными принципами часто отсутствуют;

На основании резолюции, принятой на первом заседании Конференции сторон Комиссии 1973 г. о международной торговле видами, находящимися под угрозой исчезновения (CITES), в Берне в ноябре 1976 г., которая призывает страны-экспортеры постепенно ограничивать отлов диких животных для этой цели с намерением в конечном итоге ограничить перечень животных, разрешенных к содействию в качестве домашних, теми видами, которые поддаются разведению в неволе; и

Признавая полностью неразрешимые практические проблемы, связанные с идентификацией неопознанных видов, внесенных в списки подлежащих равной степени контролю согласно приложениям к CITES;

РЕКОМЕНДУЕТ, чтобы правительства всех стран, разрешающих торговлю птицами, разрешили торговлю только теми видами, которые внесены в список как виды, не находящиеся под угрозой исчезновения в результате такой торговли, и чтобы этот принцип был принят и введен CITES вместо используемых в настоящее время принципов и Комиссии.

Настоящая резолюция отражает проблемы, возникающие в связи с продолжением добавления новых видов в приложения, и рекомендует CITES ввести принцип «обратного» или «высото» листинга вместо используемых в настоящее время принципов. Такие списки будут включать только те виды, которые были предложены какой-либо из Сторон в качестве предмета международной торговли и в отношении которых применяло наличие достаточного уровня знаний, управления и контроля, чтобы гарантировать, что предлагаемая торговля не угрожает выживанию вида. Инициатор такого предложения обязан предоставлять соответствующие данные Конференции Сторон, и предложение будет рассматриваться в порядке, принятом в настоящее время для внесения новых видов в текущие приложения.

Ребята, я полностью согласен с вашим анализом моей статьи 1982 года о целесообразности обратного листинга. Времена изменились.

Мартин Диткоф (15 января 2020 г.)

Я ценю возможность прокомментировать мою записку 1982 года, опубликованную в Cornell International Law Journal в 1982 году, в которой рассматривался вопрос о том, будет ли обратный листинг исчезающих видов жизнеспособной альтернативой прямому. На тот момент я рекомендовал сохранить прямой листинг, учитывая трудности с реализацией обратного, а также существующие затраты и технологии.

Целью наших усилий всегда было выявление и защита всех потенциально находящихся под угрозой исчезновения видов в пределах ресурсов, которые правительства и другие стороны готовы выделить для этой защиты. Обратный листинг, безусловно, лучше всего способствует достижению конечной цели защиты, поскольку при использовании прямого листинга всегда есть риск пропустить виды, которые либо не часто продаются, либо оказались под угрозой исчезновения по прошествии некоторого времени. В 1982 году технологии, необходимые для достижения этой цели, находились в зачаточном состоянии. Например, мой класс по физике в Мичиганском университете в 1975 году, вскоре после начала работы CITES, был первым, кому было разрешено использовать калькуляторы на экзаменах. До этого допускались только логарифмические линейки, которые, конечно же, все интересовавшиеся точными науками учились использовать еще до колледжа.

С сегодняшними технологиями, которые позволяют определять, находится ли вид под угрозой исчезновения, и передавать эту информацию через Интернет всем заинтересованным сторонам или всем тем, кому необходимо ее знать, эта проблема утратила актуальность. Подводя итог, можно сказать, что современные технологии предоставляют огромные возможности, а их стоимость незначительна. Самым большим из препятствий, которые я предвижу, будут спорные ситуации, которые, вероятно, будут пересекаться с политическими последствиями отнесения того или иного животного к исчезающим.

Как я уже упоминал, после получения юридического образования я не работал в данной области, и поэтому уже довольно давно не занимаюсь этим вопросом. Однако у меня есть 4 ребенка и 2 внука, для которых эта и другие проблемы, связанные с окружающей средой, а также наследие, оставленное им моим поколением, имеют крайне важное значение. Я очень поддерживаю обсуждение на нашем веб-сайте предложения об обратном листинге 1981 года и желаю вам удачи в его продвижении.

Мартин Диткоф (15 февраля 2020 г.)

2021

основном осуществляется национальными органами власти). В рамках этой модели обработка заявок будет профессионализирована и централизована за счет создания **Уполномоченного органа по листингу CITES (CLA)**. CLA будет устанавливать правила подачи заявок на внесение в список и рассматривать соответствующие предложения на основе этих правил. CLA может быть как единой организацией, так и разделен на региональные организации, его функции и потенциальная структура описаны далее в Разделе 10. Чтобы обеспечить справедливый учет интересов всех сторон при подаче заявки и оплате сборов, предприятиям придется подавать **совместные заявки**. Похожая система реализована в рамках регламента REACH Европейского химического агентства и позволяет учесть тот факт, что существует большое количество видов, в торговле которыми участвует множество различных предприятий во многих разных странах. Совместная подача заявок исключает возможность бесплатного участия в торговле и гарантирует, что экспортеры и импортеры будут работать сообща и разделять расходы по подаче заявок на листинг. Это также позволит снизить общее количество подаваемых заявок за счет исключения дублирования.

Принуждение производителей/экспортеров и импортеров/конечных производителей к подаче совместных заявок имеет большое значение для устранения неравенства в извлечении выгоды, которое в настоящее время присутствует в торговле. Если бы предложения о внесении в список подавались только производителями/экспортерами, то бедные и развивающиеся страны снова были бы поставлены в невыгодное положение. При наличии правила **«один вид – одна заявка»** компании из богатых стран-импортеров должны будут взять на себя свою долю расходов (и, по всей вероятности, нести большую часть затрат).

Если бремя доказывания неистощительного характера и «безвредности» предлагаемой торговли будет переложено на бизнес, и совместная подача заявок станет обязательной, все участвующие в торговле предприятия вынуждены будут интернализировать риск несоблюдения. Поскольку **заявки на внесение в разрешительный список должны будут включать механизм соблюдения** в отношении маркировки/отслеживания и предотвращения проведения нелегальных товаров через легальные цепочки поставок, предприятиям придется заранее продумать и разработать эти системы и внедрить их во всей цепочке поставок.

Чтобы помочь предприятиям соответствовать требованиям и устранить дублирование усилий по созданию систем маркировки, отслеживания, отчетности и т.п., в предлагаемой структуре будут

созданы еще два централизованных органа:

- **Орган надзора за соблюдением CITES (ССА) и**
- **Орган контроля и обеспечения соблюдения CITES (СМЕА).**

Соответствующие роли и функции этих органов описаны в Разделе 10. СМЕА будет помогать национальным органам власти осуществлять текущий контроль и обеспечивать соблюдение требований к торговле в рамках CITES. В основном эта помощь будет включать своевременный и исчерпывающий сбор данных и отчетности, разработку инструментов и стратегий для обеспечения законности торговли и установление эффективного практического сотрудничества с другими организациями, участвующими в борьбе с незаконной торговлей (ВТамО, УНП ООН и т.д.).

ССА будет отвечать за **сквозное регулирование цепочек поставок**. Он установит критерии регистрации и (при необходимости) сертификации для предприятий, участвующих в торговле в рамках CITES. Он будет либо обеспечивать, либо утверждать механизм соблюдения для каждого вида и производных продуктов. Например, использование микрочипов, индивидуальной маркировки, маркировки партий, отслеживание в реальном времени, проверки/сертификация биобезопасности и аналогичные меры, обеспечивающие законность, неистощительный характер и безопасность цепочек поставок.

В соответствии с предложенной схемой, ССА будут предоставлены значительные полномочия. Он может **выносить предупреждения и обязательные к исполнению предписания** предприятиям в случае несоблюдения требований конвенции. Если эти предупреждения и предписания не приведут к желаемым изменениям в установленные сроки, **ССА может временно приостановить торговлю данным видом**. Он также может **исключить зарегистрированные предприятия из разрешительного списка** за несоблюдение требований или изменить требования к их сертификации. ССА будет сотрудничать с национальными надзорными органами, но должен быть наделен более широкими, чем они, полномочиями, учитывая тот факт, что многие предприятия ведут коммерческую деятельность в более чем одной стране.

Кроме того, мы предлагаем заложить в CITES механизм дальнейшего ее поддержания в актуальном состоянии, разрешив включение как принципов управления общим достоянием, так и соображений биобезопасности и прав нечеловеческих существ в критерии включения отдельных видов в разрешительный список. Это приведет к необходимости составления **нового Приложения I**, описанного в Разделе 5.





## Раздел 5

# Применение принципа предосторожности на практике

Отрасль с наиболее строгим применением принципа предосторожности в регулировании — это фармацевтические препараты (как для людей, так и для ветеринарии). FDA (Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов) в США и EMA (Европейское агентство по лекарственным средствам) в ЕС, вероятно, являются наиболее известными примерами регулирующих органов в этой сфере. Поскольку EMA является наднациональным регулирующим органом, его можно считать более подходящим примером для предлагаемой нормативной базы CITES. Следует отметить, что методы работы EMA уникальны, потому что законодательство ЕС требует, чтобы каждое государство-член действовало в рамках одной и той же обеспечительной системы правил, таких как «надлежащая производственная практика» и «надлежащая практика распространения», которые применяются ко всем производителям, желающим продавать свои лекарства в ЕС [57].

EMA действует как децентрализованное научное агентство, и его основная задача заключается в оценке и контроле препаратов для человека и ветеринарии. В частности, оно координирует оценку и мониторинг, работая с национальными регулируемыми органами в 27 странах-членах ЕС и 3 членах ЕЭЗ. В правление EMA, состоящее из 36 членом, входят представители каждого из 27 государств-членом, а также представители Европейской комиссии, Европейского парламента, организаций пациентов, организаций врачей и организаций ветеринаров. Не имеет отраслевого представительства [58].

Агентство проводит децентрализованную научную оценку лекарств, действуя через сеть из примерно 4500 экспертов по всему ЕС. В агентстве работает 900 сотрудников, а годовой бюджет составляет ~ 350 млн. евро [59].

Из 350 миллионов евро дохода ЕМА 90% приходится на отраслевые сборы. Сборы значительны и покрывают все аспекты процесса подачи заявок, внесения изменений в списки, проверок, ежегодных сборов, научных консультаций и т. д. [60]. Например, базовая плата за новую заявку на препарат составляет 296 500 евро (356 000 долларов США). И это только за одну дозировку или фармацевтическую форму (таблетки, жидкость, инъекции и т. д.) препарата. Каждая дополнительная форма или дозировка оплачивается дополнительно. Регулярный ежегодный сбор за одну форму/дозировку составляет 106 300 евро (128 500 долларов США). Поскольку компаниям часто требуется научная консультация агентства до/во время процесса подачи заявки, также установлены сборы за такие консультации. Они варьируются от 44 400 до 89 000 евро за первоначальную научную консультацию, с дополнительной платой за последующую консультацию. В целом, полная таблица платежей занимает 86 страниц, и основной посыл для отрасли — за все нужно платить.

ЕМА не принимает обязательных решений по маркетингу оцениваемых им лекарств, эти решения принимаются Европейской комиссией на основании научных рекомендаций, предоставленных ЕМА. Чтобы одобрить препарат для использования людьми, оценка проводится Комитетом по лекарственным препаратам для человека. Если комитет приходит к выводу, что качество, безопасность и эффективность лекарственного препарата в достаточной степени доказаны предприятием, подавшим заявку, он выносит положительное заключение. Это заключение направляется в Европейскую Комиссию для получения разрешения на продажу, действительного на всей территории ЕС. В соответствии с постановлением, Комитет обязан принять решение в течение 210 дней [61].

Бремя доказывания полностью лежит на фармацевтических компаниях и их партнерах, которые разрабатывают препараты и проводят клинические испытания в соответствии с процедурой, установленной ЕМА в его Стандартных рабочих процедурах [62]. В год ЕМА получает около 100 заявок на первоначальную оценку.

ЕМА имеет полномочия проводить инспекции с целью проверки соблюдения надлежащих практических принципов при клинической разработке, производстве и распространении, а также мониторинге безопасности лекарственных средств. ЕМА также собирает текущие данные о безопасности уже одобренных препаратов. Все предполагаемые побочные эффекты, о которых сообщают пациенты и медицинские работники, должны быть внесены в EudraVigilance, информационную систему, управляемую ЕМА. Эти данные постоянно отслеживаются ЕМА и государствами-членами с целью выявления любой новой информации по безопасности и принятия корректирующих мер в случае необходимости [63].



## Что это значит для CITES

Хотя вышеизложенное представляет собой лишь очень краткое описание того, как ЕМА регулирует препараты в ЕС, но с точки зрения модернизации CITES необходимо отметить, что масштабы торговли одинаково велики, а количество лекарственных препаратов под контролем ЕМА на порядок больше, чем количество видов, внесенных на сегодня в список CITES (500 000 против 38 700). Это означает, что ЕМА является эффективным органом с эффективной нормативно-правовой базой, на которую можно равняться.

**Следует отметить трудоемкость оценки лекарственных препаратов — в Секретариате ЕМА работают 600 сотрудников, и еще 4500 экспертов в государствах-членах занимались оценкой 117 заявок (в 2019 году), из которых 41 была отклонена [64]!** Хотя у CITES также имеется сеть экспертов, которых она может привлекать к работе, в настоящее время у нее нет возможностей для обработки сотен заявок на торговлю, которые будут получены после перехода к модели белого списка. Это означает, что необходимо разработать план переходных действий.

Следует также отметить, что 90% доходов ЕМА поступает от отраслевых сборов, что создает надежный поток финансирования, не зависящий от государственного бюджета и приоритетов. Здесь можно было бы возразить, что фармацевтическая промышленность очень прибыльна, поэтому она может «позволить себе» тяжелое финансовое бремя, связанное с регулированием. Тем не менее, парламент ЕС отметил, что «торговля видами, находящимися под угрозой исчезновения, является одной из самых прибыльных в мире» [65]. Большинство продуктов, изготавливаемых из исчезающих видов, являются предметами роскоши из-за своей редкости и статусности, а сектор роскоши чрезвычайно прибылен [46].

Если сравнивать с CITES, при рассмотрении бюджетов и государственных приоритетов видно, что национальные органы регулирования фармацевтической отрасли в государствах-членах ЕС имеют гораздо больше ресурсов, чем научные органы CITES, поэтому в случае CITES потребуются централизованно мобилизовать больше средств. Также, вероятно, было бы полезным создать региональные центры предлагаемого Управления по листингу CITES, чтобы осуществлять руководство на местах и облегчить доступ к национальным властям и региональным экспертам.

Что нельзя недооценивать в этом сравнении, так это роль законодательной поддержки и гармонизации, которую другие правила и положения ЕС играют в обеспечении безопасности рынка лекарственных препаратов. Производители и дистрибьюторы должны придерживаться общих стандартов, даже если они не находятся в ЕС. Эти схемы требуют сертификации производителей и позволяют проводить проверки для обеспечения постоянного соответствия. Это позволяет создать всеобъемлющую нормативную базу с высокой степенью прозрачности.

**Подведем итог: существуют жизнеспособные, крупномасштабные нормативные рамки, основанные на белых списках для доступа к рынкам, которые могут внести полезный вклад в разработку новой нормативной базы для CITES. Такие рамки могут в значительной степени финансироваться отраслью, держа при этом отрасль на расстоянии вытянутой руки.**

**Внедрение современных систем сбора данных и информационных систем помогает осуществлять мониторинг, обеспечивать соблюдение и поддерживать общественное доверие.**



## Представьте себе...

Представьте, что мы живем в мире, где фармацевтическая компания, создав новый препарат, не обязана тестировать его в лаборатории, не обязана проводить испытания на людях и не нуждается в одобрении регулирующих органов. Новое лекарство просто разрабатывают, производят и затем законно продают.

После выхода лекарства на рынок оказывается, что оно имеет ужасные побочные эффекты и последствия. Тогда организации, обеспокоенные негативным воздействием этого нового препарата на людей, должны найти доноров для финансирования исследований, чтобы показать, что их опасения обоснованы. В течение нескольких лет собираются данные из всех регионов мира, подтверждающие негативные побочные эффекты препарата, в том числе данные о количестве смертей, прямо и косвенно связанных с препаратом.

Объем проведенных исследований сильно зависит от средств доноров. Хотя исследователи предпочли бы изучить влияние препарата на все группы людей, которые его используют, например, на мужчин, женщин, детей и подростков, пожилых людей, людей с ограниченными возможностями и людей с проблемами психического здоровья, они знают, что доноры предпочтут финансировать определенные группы, которым они больше сочувствуют, например, детей и беременных женщин. И получить финансирование для групп, с которыми доноры не имеют эмоциональной связи, очень сложно.

Когда эти заинтересованные стороны озвучивают свои выводы о негативных эффектах препарата, им предлагается представить множество доказательств, чтобы подтвердить свои опасения, однако от фармацевтической компании не требуется никаких доказательств того, что препарат безопасен.

Представьте себе также, что система, которая отслеживает торговлю и распространение этого препарата (и всех препаратов) и должна не допускать попадания на легальный рынок незаконных и поддельных лекарств, представляет собой устаревшую «бумажную» систему, которая не интегрируется с таможней и постоянно позволяет торговцам находить серьезные лазейки.

В дополнение к этому, заинтересованные стороны собираются вместе, чтобы обсудить результаты, связанные с торговлей этим препаратом, только один раз в три года. Негативные побочные эффекты препарата и показатели смертности задокументированы. Имеются явные признаки того, что торговля этим препаратом небезопасна для людей, но единственный результат заключается в том, что требуется еще 3 года исследований, прежде чем может быть принято решение о прекращении продажи препарата — и дело снова откладывается в долгий ящик.

Добавьте к этому, что на рынок выведено 39 000 препаратов (около 39 000 находящихся под угрозой исчезновения видов внесены в список CITES для введения торговых ограничений).

Допустит ли общество такое отношение к человеческим жизням? Дадим ли мы фармацевтической промышленности возможность торговать без ограничений (или, может быть, с некоторыми минимальными ограничениями) до тех пор, пока, после десятилетий исследований, демонстрирующих опасность препарата для людей, мы не зааплодируем с облегчением, когда наконец-то договоримся о вечном запрете на торговлю этим препаратом? (Такой была реакция в зале, когда панголины были внесены в Приложение I CITES на конференции CITES CoP17).

Повторяю свой вопрос: разве мы вели бы себя подобным образом, ставя под угрозу безопасность и выживание людей? Конечно, нет, потому что это было бы нелепо, не так ли? Но мы принимаем ИМЕННО эту систему, когда дело касается торговли видами, находящимися под угрозой исчезновения.

В то время как фармацевтическая промышленность должна использовать принцип предосторожности, оплачивая годы предварительных исследований, чтобы показать, что лекарство безопасно для употребления человеком, находящиеся под угрозой исчезновения дикие животные и растения по умолчанию являются предметом неограниченной торговли во всем мире, пока не будет доказано, что это имеет серьезные негативные последствия для выживания вида. Но часто это происходит слишком поздно.



## Раздел 6

# Новое Приложение I – Запрет коммерческой эксплуатации

Как указано в Разделе 4, краеугольным камнем новой системы регулирования CITES будут положительные списки (новое Приложение II), которые подробно описаны в следующем разделе. Но в то же время переход к модели белого списка решит только часть проблем с действующей нормативно-правовой базой. Это никак не повлияет на изменение базового принципа «национального суверенитета». Также не будет учтено растущее стремление к управлению общим достоянием и защите определенных видов на основе соображений, связанных с нечеловеческими правами (включая вопросы этики и чувствительности).

Поэтому мы предлагаем учесть такие соображения путем создания нового Приложения I для видов, требующих наивысшего уровня защиты. В отличие от видов, не включенных в положительный список (новое Приложение II), международная торговля которыми запрещена, это новое Приложение I предусматривает полную защиту от любой формы коммерческой (и

даже образовательной и научной) эксплуатации во всех подписавших странах.

Это означает, что защита в этом случае выходит за рамки торговли и даже за пределы регулирования внутренних рынков. Она может охватывать все аспекты «прав» частной собственности на определенные виды и, следовательно, запрещать разведение в неволе, добычу, культивирование, охоту, торговлю, содержание в неволе, использование в медицинских и научных исследованиях и торговлю любыми производными продуктами. В отличие от новой модели белого списка для торговли, в новом Приложении I используется модель черного списка. Учитывая аргументы против внесения в черный список, которые мы изложили в Разделе 3, количество видов в этом Приложении должно быть очень небольшим.

Поскольку такая система защиты поначалу будет противоречивой, критерии включения в список и предлагаемый уровень защиты должны быть относительно гибкими и иметь возможность развиваться в соответствии с изменяющимся общественным мнением. Следовательно, критерии включения в список необходимо регулярно пересматривать и изменять, что должно быть оговорено в новых статьях конвенции. На первое время, критериями включения в список могут быть три категории, описанные ниже.

Мы приводим несколько примеров видов, которым может быть предоставлена защита в рамках этих категорий, только в иллюстративных целях. Цель состоит в том, чтобы продемонстрировать гибкость критериев внесения в список и защиты, которые могут быть предложены, без ущерба для фактической формулировки критериев внесения в список.

## Категория нечеловеческих прав

Первая категория будет охватывать признание нечеловеческих прав, предоставленных виду. В случае животных это, скорее всего, будет связано с рассмотрением чувствительности и/или эмоционального стресса, вызванного неволей.

Эта первая категория, будет, вероятно, включать содержание приматов, слонов и дельфинов в неволе, в том числе в общественных и частных зоопарках и развлекательных заведениях (тематических парках, цирках). Это будет означать, что все подписавшие страны должны будут принять внутреннее законодательство, запрещающее содержание этих видов в неволе, с переходными механизмами, связанными с содержанием в неволе животных в настоящее время.

Кроме того, будет объявлена вне закона любая торговля такими видами и производными продуктами

для любых целей, включая любую форму внутренней торговли в подписавших странах. Это необходимо сделать, чтобы воспрепятствовать незаконной торговле и незаконному содержанию внесенных в список видов. Это может также включать ограничение использования этих видов в рекламе, например, путем запрета изображений, которые подразумевают, что животное содержится в неволе или ведет себя как домашнее животное.

Это может также включать защиту всех или некоторых ареалов обитания таких видов, независимо от того, где они расположены. Это, в свою очередь, означает, что затраты на создание таких охраняемых территорий и соображения собственности/прав на землю являются частью процедуры включения в список, и оба эти аспекта обсуждаются ниже.



## Категория глобального культурного значения

Вторая категория, которая может быть рассмотрена для включения в новые списки Приложения I, будет основана на культурном значении видов, которые считаются знаковыми во многих или в большинстве стран. Примерами могут быть львы и орлы, которые, как правило, имеют культурное значение на протяжении длительных исторических периодов и во многих странах и культурах. Культурное значение может быть связано с их символическим статусом, религиозным статусом, культурным значением и связью с властью или престижем.

Эта категория, вероятно, будет частично пересекаться с категорией нечеловеческих прав для этих списков, и такие заявки не должны рассматриваться как взаимоисключающие. Отличие от категории нечеловеческих прав состоит в том, что здесь основной целью является не прекращение содержания животных в неволе, а сохранение диких популяций.

Чтобы устранить спрос на дикие виды, включение в категорию глобального культурного значения должно поставить вне закона любую коммерческую деятельность, связанную с живыми животными и производными продуктами. Для львов это будет означать запрет трофейной охоты, разведения в неволе и продажи в качестве домашних животных, а также содержания львов в неволе для коммерческой выгоды.

Для орлов внесение в такой список потребовало бы, чтобы все подписавшие страны объявили убийство орлов незаконным во внутреннем законодательстве и установили соответствующие меры защиты от вторичных угроз, таких как пестициды.

Как и в случае с категорией нечеловеческих прав, необходимо будет ввести нормы для защиты оставшихся жизнеспособных диких популяций, которых, если говорить, например, о львах, осталось совсем немного.



## Категория биобезопасности

Третья категория будет рассматривать включение в списки на основании неприемлемых рисков биобезопасности, особенно в свете будущих пандемий зоонозного происхождения. Вероятно, сегодня главными кандидатами для включения в список будут некоторые виды летучих мышей, так как вирус SARS-COVID-2, скорее всего, произошел от летучих мышей. Разница между отказом в одобрении включения вида в новое Приложение II на основании риска биобезопасности и включением вида в категорию биобезопасности в новом Приложении I заключается в том, что последнее также может предусматривать запрет на любую внутреннюю торговлю или содержание животных в неволе.

Категория биобезопасности не обязательно запрещает все виды деятельности, связанные с данным видом, например, она может по-прежнему разрешать содержание животных для медицинских и научных исследований в строго контролируемых условиях с учетом соображений риска биобезопасности.

Эта категория может также включать защиту ареалов обитания и прекращение вторжения человека в такие ареалы обитания, чтобы свести к минимуму риск взаимодействия человека с этим видом. Ниже обсуждаются вопросы управления общими ресурсами и финансирования, связанные с введением таких ограничений.

Было бы также полезно расширить категорию биобезопасности, чтобы иметь возможность вводить условия для разведения или добычи животных, разрешенных для торговли в Приложении II. Например, одновременное включение норок в Приложение I и II могло бы ввести строгие требования к биобезопасности для всех операций по разведению в неволе, учитывая, что норки принадлежат к тому же семейству, что и хорьки, которые являются предпочтительными лабораторными животными для изучения респираторных заболеваний и способов их лечения у людей.

Во время COVID-19, из-за вспышек болезни в питомниках, в Дании была уничтожена вся выращиваемая на фермах популяция норок, насчитывающая 15 миллионов голов, а правительство Дании выплатило фермерам 3 миллиарда долларов в качестве компенсации за уничтоженных животных [66]. Это равняется 535 долларам США на каждого взрослого и ребенка в Дании — ошеломляющая сумма, выплаченная без какого-либо сопутствующего требования изменить методы ведения сельского хозяйства.

Учитывая частые в последнее время вспышки новых зоонозных респираторных заболеваний (SARS, MERS, SARS-COVID-2), имеет смысл применять положения о биобезопасности и биологической опасности ко всем разводимым в неволе видам, склонным к заражению такими болезнями и их передаче.



## Управление общим достоянием и финансирование

Поскольку в Приложении I применяется принцип управления общим достоянием, вопросы финансирования и «посягательства» на национальный суверенитет создадут проблемы с принятием листинга по какой-либо категории. Это значит, что необходимо внедрить систему, которая немного развеет оба опасения, но сохранит возможность предлагать такую широкомасштабную защиту для определенных видов.

В качестве примера того, как это может работать, подумайте о том, что факт текущего обнаружения горных горилл только в Уганде, Руанде и ДРК не означает, что эти страны должны взвалить на себя все бремя расходов по защите среды их обитания, если это является частью списка нового Приложения I.

В некоторых случаях единственным способом создания соответствующей защиты для среды обитания согласно спискам нового Приложения I будет обязательное учреждение новых или расширенных охраняемых территорий со всеми вытекающими последствиями для людей, живущих в этой местности и поблизости. В таких случаях необходимо предоставлять странам местонахождения надлежащую статью договора о выходе или длительные переходные периоды.

Так как новое Приложение I основывается на черном списке, предоставляемая защита не может финансироваться непосредственно из отраслевых

сборов. Здесь возможными вариантами являются либо использование правительственных взносов, филантропических фондов, либо направление некоторых сборов, полученных в отрасли, на списки нового Приложения II.

Возможно, лучшим вариантом является использование «имиджевых прав» для финансирования всех списков нового Приложения I – изображения всем известных животных широко используются в рекламе, фильмах и на телевидении, и предоставление этим видам животных прав, не принадлежащих человеческому роду, может включать в себя передачу им прав интеллектуальной собственности на их изображения. В свою очередь, это позволит взимать лицензионные сборы за использование их изображений в коммерческой деятельности. Эта система уже широко применяется к звездам спорта.

Идея имиджевых прав уже была внедрена в виде фонда «Львиная доля» (Lion's Share Fund) как добровольной инициативы в рекламной индустрии [67]. При необходимости эта инициатива могла бы стать образцом комплексного использования «имиджевых прав» для финансирования еще более масштабных приобретений недвижимости для новых охраняемых территорий, а также ее можно использовать для выплаты базового дохода населению в окружающей местности, чтобы приносить пользу и местным сообществам [68].



## Подача заявки на листинг и оценивание

В отличие от списков нового Приложения II, предоставляемых коммерческими организациями, заявки на листинг нового Приложения I могут подавать и правительства, и НПО. Это отводит НПО более четкую роль в новой CITES, это уже больше, чем статус наблюдателя, отведенный им в текущей системе. Поскольку НПО часто представляют и общественные интересы, и складывающееся общественное мнение раньше, чем правительства, их включение в такой роли кажется оправданным согласно духу предложенного нового Приложения I.

Чтобы отделить оценивание новых предложений на листинг в новом Приложении I от совершенно противоположных заявок «на внесение в список для торговли» согласно новому Приложению II, необходимо учредить отдельный Комитет для установления стандартов заявки и оценивания предложений. Этот Комитет состоял бы не из биологов и экологов, а из экспертов, имеющих намного больше разных навыков и более обширный опыт. Например, это могли бы быть юристы, историки, антропологи, эксперты по вопросам культуры, религии и мифологии, эксперты по опросам, эксперты по психологии животных, ветеринары и эксперты по зоонозам.

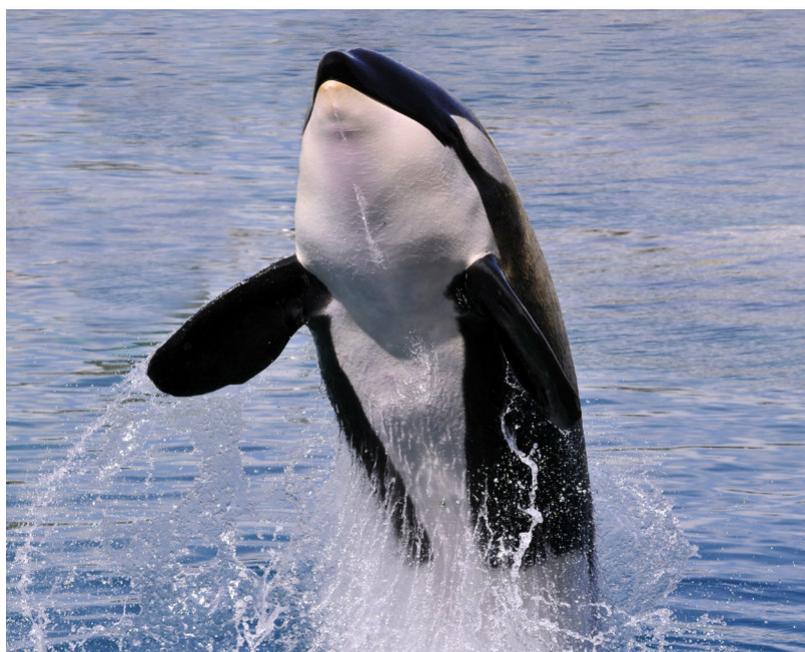
Создание стандартов для листинга и защита Комитета и процесса оценивания от попадания в сети представителей конъюнктурных интересов (которые должны будут сказать свое слово в процессе оценивания) потребуют активного выявления общественного мнения о таких предложениях касательно листинга. Необходимо будет проводить все слушания публично и публиковать все документы, создавая «решительную прозрачность» во избежание заявлений о предубеждении, конфликтах интересов или культурном империализме и т.п.

Листинг по категориям прав, не принадлежащих человеческой расе, и культурной значимости страдает от проклятия «безмолвствующего большинства». Например, такие учреждения с конъюнктурными интересами, как зоопарки и развлекательные заведения, могли бы прямо высказаться в защиту удерживания этих животных в неволе, однако несмотря на то, что общественность радостно посещает их в зоопарках или тематических парках, на самом деле она сочувствует их бедственному положению и готова действовать, если будет такая

возможность. Показательным примером является документальный фильм «Черный плавник» и последовавшая за ним реакция общественности против удерживания касаток в «Sea World» [69].

«Nature Needs More» не являются экспертами по сути того, как необходимо структурировать предложения по листингу и оценивания в целях нового Приложения I. Для нас главное – открыть дверь для широкомасштабной защиты на основании прав животных, которые не принадлежат человеческой расе, и культурных соображений. Если львы исчезают из дикой природы, потому что мы не можем согласовать действенные меры и защиту оставшихся мест обитания, насколько же глупо выглядит человечество? Действительно ли массовое размножение львов в неволе для развлечений, торговли домашними животными и подготовленной охоты – это наилучшее применение одного из самых известных видов животных на планете?

Кажется, что даже правительство Южно-Африканской Республики, до сих пор остававшееся ярким приверженцем разведения львов в неволе и индустрии подготовленной охоты, осознало, что поддержка и содействие такой практике несовместимы с ее более широким брэндингом как места для экологического туризма [70].





## Раздел 7

# Новая модель листинга для Приложения II – Позитивные списки

Новое Приложение II внедряет модель белого списка для торговли дикой флорой и фауной. Она основывается на Принципе предосторожности и требует четкого доказательства устойчивости предлагаемой торговли, а также детальный план управления видом и управления рисками. В отличие от текущей модели списков Приложения II, это намного более строгий подход, который возлагает бремя поиска доказательств на тех, кто получает прибыль от торговли – на коммерческие организации.

Текущий процесс листинга для Приложения II зачастую работает по принципу «внести в список и надеяться на лучшее». Национальный уполномоченный научный орган издает заключение об отсутствии вреда (NDF, для которого нет обязательных стандартов ни касательно области применения, ни качества [71]), устанавливает квоту закупки или торговли, а затем коммерческие организации могут торговать видами без какого-либо или с минимальным надзором (кроме

подачи заявки для получения разрешения на экспорт). CITES редко проверяет, соблюдается ли план управления отдельным видом вообще или каким образом его соблюдают, и до какой степени любая незаконная торговля подрывает устойчивость разрешенной законной торговли. Также она не проводит независимую проверку и повторную проверку того, имеют ли заявленные цифры о наличии хоть какое-то подобие реальности, поскольку просто нет данных о популяции и уровнях фактической закупки для большинства видов [72]. В основном, не выделяется финансирование на мониторинг торговли и научные выборки, и кажется, что самый традиционный подход – рассчитывать на «саморегулирование» индустрии.

**В теории, текущий процесс NDF должен предоставлять всю информацию для выработки детального плана управления и установки принудительных квот для закупок и/или торговли.** Руководство к изданию документов NDF, разработанное НПО, может быть довольноно

всеохватывающим [73], но поскольку вопрос – «кто платит?» за сбор всей информации и мониторинг – никогда даже не задают, то и отвечать на него не приходится. Игнорируя существенный недостаток в текущем подходе, CITES создает впечатление упования на научное руководство, не будучи способным предоставить какие-либо доказательства. **Поэтому чрезвычайно важно, чтобы вопрос «кто платит?» находился в центре процесса нового Приложения II, чтобы коммерческие организации делали листинговый взнос для покрытия расходов на мониторинг и принудительное соблюдение правил и квоты торговли.**

Сейчас было бы хорошо вспомнить, что даже для самого обсуждаемого и широко освещаемого вида животных CITES, африканского слона, не существовало переписи популяции, пока покойный миллиардер Пол Аллен не профинансировал обследование популяции в 2014 году [74]. **Если CITES не может дать поручение провести перепись своего самого известного животного, какие тогда шансы у менее известных видов, например, питонов, орхидей или кактусов?**

Это главная причина, по которой необходимо перенести бремя доказательства от НПО, филантропов и правительств на тех, кто получает прибыль от торговли. Как уже указывалось ранее, торговля исчезающими видами, – это торговля предметами роскоши, никто не «нуждается» в вычурных морепродуктах, мебели из розового дерева или сумочке из кожи питона. Индустрия, как таковая, может позволить себе ужесточить требования и заплатить за это. Применение процесса «совместной заявки» согласно описанию ниже можно остановить «бесплатную езду» коммерческих организаций и тогда финансовое бремя придется разделить между всеми коммерческими организациями, вовлеченными в заявку на торговлю.

Бремя доказательства становится важным для предотвращения намеренного и ненамеренного вреда, и это касается не только отдельного вида, но и экосистемы, в которой он обитает. Что общего между торговлей дикой флорой и фауной и, скажем, так же регулируемой торговлей фармацевтическими и химическими препаратами, – это то, что последствия непрепятствования зачастую непредсказуемы и во многих случаях очевидны только в далеком будущем.

Именно поэтому клинические испытания в фармацевтической промышленности должны проводиться в широких масштабах и в течение долгих лет. Точно так же химические вещества, которые попадают в пищевую цепочку человека (например, пестициды, гербициды и пищевые добавки) должны проходить тестирование и длительные испытания, чтобы убедиться в их безопасности и для людей, и для других видов. В обоих случаях обширный длительный мониторинг любых возможных побочных действий после выдачи регистрационного удостоверения является условием получения одобрения.

Что является отличием в случае дикой флоры и фауны – это то, что если окажется, что заявления или предположения относительно, скажем, уровня репродуктивности вида и давления на популяцию были неправильными, то второго шанса может и не быть. Резкое сокращение популяции может быть необратимым и привести к вымиранию, с ограниченной возможностью исправить ошибку. Это придает дополнительной значимости планам по управлению, планам управления рисками и мониторинга с тем, чтобы потенциально ошибочные предположения можно было обнаружить и обезвредить до того, как будет слишком поздно.



## Фундаментальные принципы Нового Приложения II

Прежде чем перейти к более детальному рассмотрению того, как работала бы новая модель белого списка, кратко изложим фундаментальные принципы ниже:

- 1. Без одобренного листинга в новом Приложении II международная торговля каким-либо видом запрещена.**
- 2. Получение одобрения на листинг требует от коммерческих организаций предоставления доказательства того, что торговля этим видом будет устойчивой** – это охватывает все критерии, включенные в NDF в настоящее время, а также такие дополнительные критерии, как анализ рисков и управление ими, мечение и идентификация со стороны таможи, отслеживание экземпляров/партий, принудительное использование квоты, избегание попадания незаконных экземпляров в цепочку поставок, влияние на экосистему и другие виды, вопросы биобезопасности, стандарты разведения/культивирования в неволе и их принудительное применение, оценивание текущего и будущего спроса и т.д.
- 3. Стандарты и критерии листинга устанавливаются Управлением CITES по листингу (CLA) и все одобрения листинга будут зависеть от соблюдения всеми заявителями условий, изложенных CLA в качестве части процесса одобрения.** Именно CLA должно постоянно обновлять стандарты листинга, чтобы вся санкционированная торговля была и оставалась экологически устойчивой. Цель состоит в том, чтобы верифицировать устойчивость торговли, а не разрешить или запретить торговлю. Это значит, что комплексные меры устойчивости (такие как здоровье экосистемы) так же важны, как и специальные меры касательно какого-либо вида.
- 4. Все заявления, сделанные заявителями, подлежат верификации со стороны CLA и его уполномоченных экспертов.** Это охватывает проверки помещений для разведения или культивирования, мониторинг или выборочные проверки уборочных работ, независимо заказанные научные исследования популяций или здоровья экосистем и любой другой тип верификации, необходимый по мнению CLA, Управления по соблюдению CITES (ССА) и Управления по мониторингу и принудительному исполнению CITES (СМЕА). Верификация является частью и процесса подачи заявки, и постоянного мониторинга со стороны ССА и СМЕА.
- 5. Все заявки на листинг должны подаваться совместно всеми коммерческими организациями, вовлеченными в торговлю этим видом.** ССА будет вести регистрационную базу данных, содержащую все коммерческие организации (см. Управление Переходом ниже), что позволит подавать совместные заявки. «Основной заявитель», выбранный коммерческими организациями, должен осуществлять «ключевую» совместную подачу документов, касающуюся всех критериев листинга, в равной мере применимых ко всем коммерческим организациям (популяция, распределение, биологические характеристики, угрозы, спрос, предлагаемая закупка или поставка, план управления, аналитика торговли, показатели риска для торговли, и т.п.). Необходимы дополнительные подачи документов для раскрытия критериев листинга, применимых к отдельным коммерческим организациям (например, по индивидуальным квотам, мониторингу и контролю уборочных работ, мечению, отслеживанию, управлению рисками, соблюдению национального законодательства и т.д.).
- 6. Подача заявки требует уплаты заявочного взноса в соответствии с прейскурантом ставок, установленным CLA.** Прейскурант ставок принимает во внимание объем/стоимость предлагаемой торговли и сложность подачи заявки (например, на основании количества видов и/или производных продуктов, включенных в заявку). Все взносы должны быть уплачены основным заявителем от имени совместных заявителей. Неуплата взносов приводит к прекращению рассмотрения заявки или листингов.
- 7. Заявители несут все расходы, связанные с предоставлением необходимых дополнительных доказательств.** Совместные заявители заключают **Соглашение о совместном покрытии расходов и обмене данными** для соблюдения равности и прозрачности, а также во избежание будущих споров по поводу уплаты заявочных взносов (включая дополнительные взносы позже, например, за экспертную оценку или проверки) и уплаты регулярных ежегодных листинговых взносов. Такое соглашение о совместном покрытии расходов и обмене данными имеет обязательную силу и должно содержать положения касательно входа новых коммерческих организаций в торговлю и выхода существующих коммерческих организаций из нее.



8. **CLA дает окончательную, не имеющую юридической силы рекомендацию по заявлению в конце процесса оценивания.** Только Постоянно действующий комитет CITES может принимать решение, имеющее юридическую силу, на основании рекомендации от CLA (или, как альтернативный вариант, может быть создан отдельный комитет по одобрению листинга, который может собираться ежегодно).
9. **Процесс листинга является абсолютно прозрачным.** Предложения по поводу листинга, слушания, информация, предоставленная экспертами и окончательный отчет CLA об оценивании должны быть доступными для общественности.

**Для того, чтобы модель белого списка работала, чрезвычайно важно, чтобы индустрия несла ответственность за предоставление всех доказательств, и в то же время оставалась в стороне от установления стандартов и оценивания заявок.** Опыт других промышленности показывает, что это возможно. Процесс рассмотрения заявок все время остается под контролем CLA, а если экспертная комиссия просит больше доказательств или ответы на свои вопросы, то заявители должны их предоставить. Если экспертная комиссия посчитает, что проверка необходима в качестве части процесса рассмотрения заявки, тогда основной заявитель должен уплатить взнос за такую проверку согласно прейскуранту. Если CLA посчитает нужным провести общественные обсуждения для выявления мнения гражданского общества и/или НПО, оно может определить условия таких обсуждений и, опять же, возложить их оплату на заявителей.

Ввиду большого объема заявок и сложности оценивания предполагается, что CLA будет привлекать внешних оценщиков к оцениванию предложений листинга. Во избежание конфликтов интересов CLA будет оплачивать их услуги, и они будут отчитываться только перед экспертной комиссией. Это не могут быть те же эксперты, которых используют заявители в процессе подачи заявки. В случае необходимости рассмотреть различия между научно обоснованными мнениями CLA может дополнительно проводить процесс «взаимного рецензирования» заявки или слушания экспертов.

**Весь процесс рассмотрения заявки ограничен по времени во избежание тактики непринятия решений или увливания.** Это можно сделать по принципу работы ЕМА (см. Раздел 5) – 120 дней для начального оценивания и постановки вопросов заявителям – Остановка отсчета 1 – 60 дней для оценивания ответов и обновленного оценочного отчета, что приводит к возникновению нового списка вопросов – Остановка отсчета 2 – 30 дней для окончательного оценочного отчета. Остановки отсчета предусмотрены для того, чтобы дать заявителям время на предоставление ответов на вопросы и любых дополнительных материалов, требуемых экспертной комиссией. В процессе ЕМА Остановка отсчета 1 занимает 3–6 месяцев, а Остановка отсчета 2 – 1–3 месяца [75]. Ниже мы схематически представили возможную модель по таким принципам.

## Совместные заявки и процесс подачи заявки

Подача заявки на какой-либо новый листинг Приложения II начинается с заявления одной или нескольких коммерческих организаций о намерениях. CLA проинформирует заявителя(ей) о критериях листинга, которым необходимо соответствовать, а также предоставит полное руководство по формату подачи заявки, необходимым доказательствам, плану управления видом и плану управления рисками. Все заявители обязаны зарегистрироваться в ССА, если они еще не были зарегистрированы, и ССА предоставит заявителю(ям) перечень всех коммерческих организаций, которые уже занимаются торговлей этим видом.

CLA проинформирует заявителя(ей) о правилах подачи совместной заявки и предоставит образец обязательного соглашения о совместном покрытии расходов и обмене данными, которое необходимо будет заключить всем коммерческим организациям, желающим торговать определенным видом. После подписания соглашения о совместном покрытии расходов и обмене данными коммерческие организации назначат основного заявителя, который будет платить все взносы и управлять всей коммуникацией с CLA. Соглашение о совместном покрытии расходов и обмене данными является обязательным предварительным условием для подачи заявки на листинг.

Ввиду большого количества коммерческих организаций, которые могут принимать участие в торговле каким-либо видом, заниматься отдельными заявками для CLA не представлялось бы возможным. Также отдельные заявки создали бы проблемы, связанные с соблюдением нормативов, поскольку процессы мониторинга, мечения и прослеживания могли бы быть несовместимыми и приводить к противоречиям или даже упущениям в дальнейшем. Соответственно, предлагаемая модель позитивных списков будет более осуществимой в сочетании с системой подачи совместных заявок.

Опыт Европейского агентства по химическим веществам (ECHA), которое учредило такой процесс для утверждения импорта химических веществ в ЕС и их производства [76], показывает, что во многих случаях без введения строгих директив касательно совместного покрытия расходов и обмена данными они не смогли бы договориться о том, «кто что платит» и какую информацию необходимо сделать доступной для всех заявителей, чтобы заявка была успешной. ЕС формализовала эти требования в Регламенте 2016/09 [77].

Требование касательно соглашения о совместном покрытии расходов и обмене данными между всеми заявителями также поддерживает принцип интернализации риска несоблюдения нормативов коммерческой организацией. Обмен информацией позволит производителям конечного этапа проводить мониторинг своих цепей поставки и управлять рисками цепей поставки, связанными, например, с проведением нелегальных образцов по их поставкам или неправильной маркировкой/неправильным предоставлением данных со стороны поставщика. В свою очередь, это значит, что коммерческая организация непосредственно несет часть бремени мониторинга и соблюдения нормативов, что позволяет ССА и СМЕА фокусироваться на видах и коммерческих организациях, которые вызывают наибольшее беспокойство.

В основном часовые рамки между начальным заявлением о намерениях и подачей заявки на листинг составят



18 месяцев, но в некоторых случаях это может быть всего 6 месяцев. За это время заявители должны будут предоставить дополнительные доказательства, планы и процессы, которые они собираются предложить для управления видом, отслеживания поставок, рисков, связанных с торговлей, и т. п. В отличие от фармацевтических и химических компаний, которые привыкли к необходимости нести бремя доказательства, коммерческие организации, вовлеченные в торговлю исчезающими видами, зачастую не имеют малейшего понятия о вышесказанном и не нанимают необходимых экспертов для сбора данных и создания необходимых доказательств и планов. Это придется менять, и это наложит дополнительные расходы на коммерческие организации. В первом случае многие организации прибегнут к найму экспертов извне, но со временем крупным игрокам в таких сферах, как, например, торговля морепродуктами, мебелью и мода, придется вводить экспертов в свой штат.



Поскольку заявки будут подаваться совместно, часть необходимых документов для подачи будет в совместном «основном» пакете подаваемых документов, который будет дополнен индивидуально поданными документами от некоторых или всех коммерческих организаций в случае такой необходимости. Этот основной пакет документов должен удовлетворять все критерии листинга, в равной степени применимые ко всем коммерческим организациям (популяция, распределение, биологические характеристики, угрозы, спрос, предлагаемые закупки или поставки, план управления, и т. п.). Дополнительные индивидуально подаваемые документы необходимы для удовлетворения критериев листинга, применимых к отдельным коммерческим организациям (например, касательно индивидуальных квот, плана/процесса разведения/культивирования в неволе, мечения и отслеживания поставок, управления рисками, соблюдения национального законодательства и т. п.). CLA четко предпишет подачу таких документов после получения Заявления о намерениях, и условия будут разными для животных по сравнению с растениями, для разведенных в неволе по сравнению с искусственно выведенными или выращенными в дикой природе и так далее.

За шесть месяцев до подачи заявки коммерческие организации должны уведомить CLA о дате подачи, чтобы CLA могло запланировать оценивание и организовать экспертную комиссию (которая состоит из экспертов из ССА и СМЕА, и может также включать в себя внешних экспертов (с гарантией отсутствия конфликта интересов благодаря тому, что будут приглашены другие эксперты, не нанятые коммерческой организацией в поддержку их заявки)). Как только экспертная комиссия готова, основной заявитель может планировать встречи до подачи заявления, чтобы уточнить требования и помочь с ускорением процесса оценивания.

После подачи заявки и уплаты взносов у CLA есть 120 дней на начальное оценивание, результатом которого должен быть проект оценочного отчета и список вопросов к заявителям. После того, как вопросы были отправлены заявителям, отчет останавливается, и у заявителей есть 3–6 месяцев на подачу требуемых ответов, уточнений и дополнительных доказательств.

На следующем этапе оценивания, который длится до 60 дней, экспертная комиссия обновит оценочный отчет на основании ответов, полученных от заявителей, и планирует экспертное или общественное обсуждение в случае необходимости

такового. Если понадобится, будет еще один набор вопросов и еще одна остановка отсчета, после чего у CLA будет 30 дней на подготовку окончательного отчета и выдачу рекомендации по листингу.

Окончательный отчет охватывает оценку предложения, научно обоснованное мнение CLA и условия листинга, изложенные CLA, CCA и CMEA. Условия листинга охватывают сбор информации, мечение/отслеживание, требования к мониторингу и отчетности. Также они включают в себя утвержденный план управления рисками и план управления видом. Кроме того, они могут охватывать сертификационные требования для коммерческих организаций, занимающихся торговлей, условия касательно маркетинга и рекламы, требования касательно сокращения спроса и любых других мер, которые Управление CITES посчитают необходимыми для поддержания устойчивости и законности предлагаемой торговли.

На этом этапе, если заявка заявителей была unsuccessful, они могут потребовать повторного рассмотрения окончательной оценки и научно обоснованного мнения, но им придется указать основания для такой апелляции. Если основания будут соответствовать нормативам апелляции, CLA назначит

другую экспертную комиссию и повторно рассмотрит заявку в отношении заявленных оснований для апелляции. На этом этапе нельзя вводить какие-либо новые доказательства, но обе стороны могут привлекать дополнительных экспертов. Результатом такого повторного рассмотрения будет новый окончательный отчет с отсутствием возможности каких-либо повторных апелляций.

Если окончательный отчет свидетельствует в пользу листинга для торговли, оценочный отчет и условия листинга переходят далее в Постоянно действующий комитет или новообразованный Комитет по листингу для окончательного утверждения/отклонения. Проходит голосование по принятию или отклонению предлагаемого листинга, при этом для отклонения требуется большинство в 2/3 голосов.

Если окончательный отчет свидетельствует против листинга, голосование не происходит. Это необходимо для предотвращения чисто политического «обмена голосами» для опровержения веского научно обоснованного мнения. Вместо этого заявители могут подать новую заявку и CLA обязано проинформировать их о том, какие новые доказательства или какие изменения к ранее предложенным планам/процессам потребуются для того, чтобы рассеять беспокойства, изложенные в окончательном отчете.





## Возможные исключения

Возможно, понадобится разработка менее строгого процесса подачи заявки и получения одобрения для исключительно некоммерческой деятельности. В отличие от текущих кодов целевого назначения CITES, это касалось бы только научных исследований, финансируемых за счет государства, реинтродукции, принудительного исполнения законодательства и личной собственности.

Перевозки охотничьих трофеев подлежали бы обычному процессу подачи заявки касательно вида, поскольку охота – это точно коммерческая деятельность.

Согласно текущей классификации, образовательные, медицинские и научные цели соответствовали бы критериям для исключений только в случае, если цель исследования или образования финансируется за счет государства и было доказано ее социальную значимость с этической точки зрения. Например, использование обезьян в медицинском исследовании не будет исключением, если исследование частично или полностью финансируется индустрией или не доказано его социальную значимость.

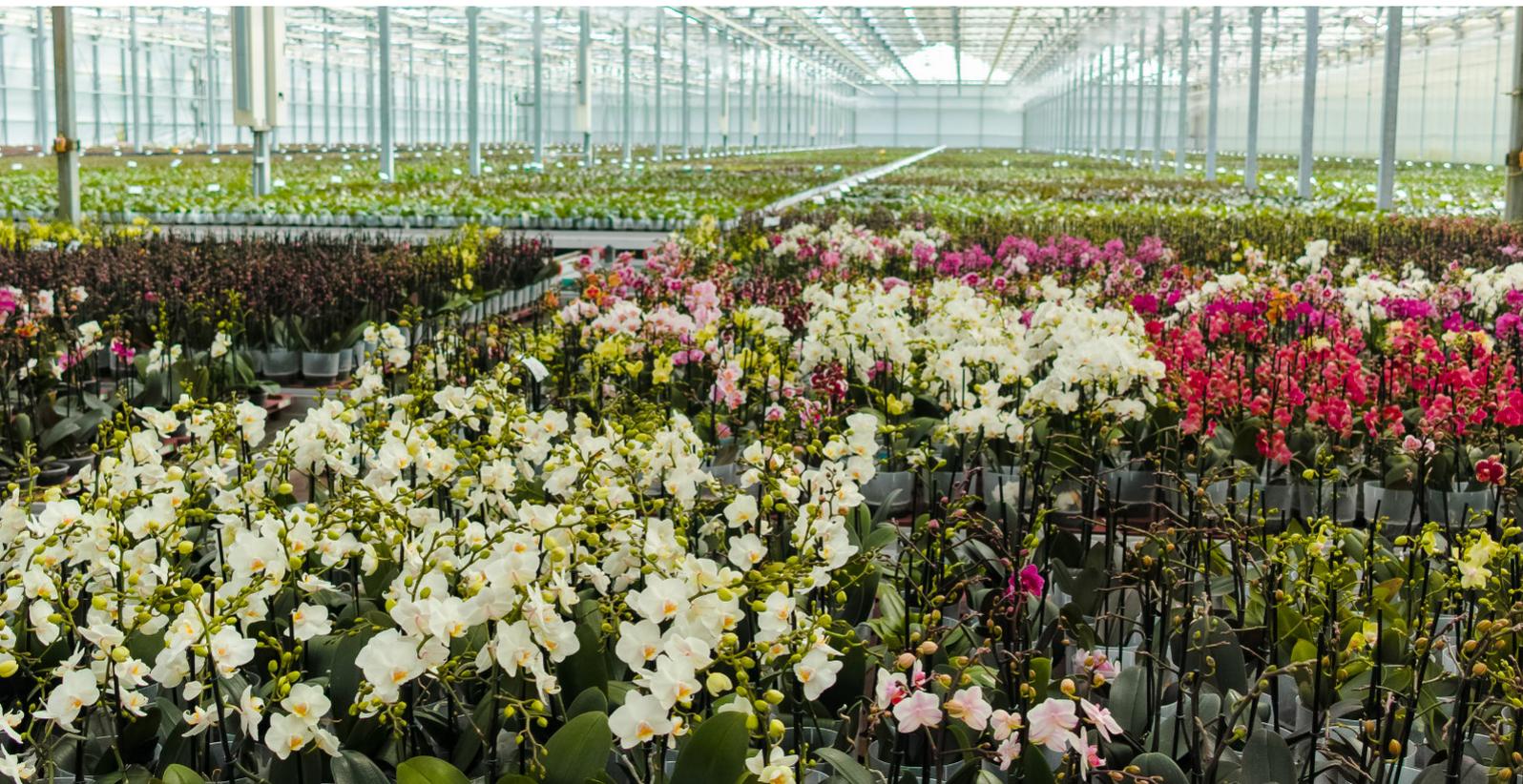
Зоопарки, ботанические сады и передвижные выставки или цирки не были бы исключениями из стандартного процесса подачи заявки, поскольку эти предприятия недостаточно хорошо регулируются и могут быть открыты для возможных лазеек. Например, в настоящее время значительная коммерческая торговля такими экзотическими животными, как птицы и рептилии, замаскирована под торговлю между «личными зоопарками», что существенно подрывает целостность системы листинга. Кроме того, нет четкого определения понятия «зоопарк» и, даже если такое определение

существует, такие требования, как, например, открытость для общественности, часто не имеют юридической силы или откровенно смехотворны; Директива ЕС 1999/22 о зоопарках требует, чтобы они были открыты для общественности в течение «семи или более дней в год» [78].

Приоритетная цель состоит в том, что ВСЯ торговля должна быть законной, и ВСЯ торговля должна быть объективно экологически устойчивой. В соответствии с Принципом предосторожности это значит, что необходимо удерживать исключения на уровне абсолютного минимума, и вводить обязательные ограничения на любые предлагаемые исключения. Например, это может привести к ограничению объема или стоимости личной собственности. Также это может означать ограничения средних объемов того, что может рассматриваться как некое количество для чисто научных целей.

Даже если будут сделаны какие-либо исключения из полномасштабного процесса подачи заявки, такие ускоренные рассмотрения заявок все же потребуют процесса отслеживания и плана управления рисками. СМЕА должно иметь возможность полностью отслеживать всю торговлю, а ССА – верифицировать план управления рисками с тем, чтобы никакие нарушения не привели к временному прекращению торговли, что и произошло бы в случае коммерческой деятельности.

**Ни при каких обстоятельствах нельзя делать исключений из сквозного контроля любой торговли, все поставки должны отслеживаться от источника до места предназначения, чтобы поддерживать целостность системы сбора данных и мониторинга.**



## Прослеживаемость, аутентификация и мониторинг цепи поставок

Цель устойчивости торговли дикой флорой и фауной будет оставаться несбыточной, пока вся торговля не станет законной, и ее мониторинг не позволит установить и верифицировать условия листинга. В настоящее время нелегальная торговля исчезающими видами имеет огромные масштабы и растет быстрее, чем законная торговля, насмехаясь над мерами защиты CITES и торговыми квотами. Таким образом, преобразование всей торговли в законную является ключевой целью плана действий по модернизации CITES. Эта же цель является частью программы CBD по сохранению биоразнообразия на период после 2020 года [79], подразумевающей такую инкорпорацию системы мониторинга цепи поставок, которая обеспечивает критическую важность законности.

В других отраслях промышленности уже существует подходящая программа обеспечения прослеживаемости и есть много примеров внедрения прослеживаемости партии или отдельного предмета (например, фармацевтических препаратов или продуктов питания). Программа, представленная в этом документе, основывается на Рекомендации 429 ЕЭК ООН для торговли (UNECE Trade 429) (Прослеживаемость для устойчивой торговли) [80],

и предлагаемой системе прослеживаемости кожи питонов согласно CITES AC29 Doc 31.3 [81], который является документом, представленным Комитету по животным международной неприбыльной организацией GS1, Global Standards One, которая разрабатывает и поддерживает стандарты для цепочек поставок во многих отраслях.

Здесь прослеживаемость означает способность контролировать происхождение поставок (путем мониторинга истории отслеживаемого актива) и отслеживать их (путем мониторинга настоящих и будущих передвижений актива) по всей цепи поставок. Прослеживаемость должна быть усилена аутентификацией, которая показывает подлинность прослеживаемого актива. Это выходит далеко за рамки текущего процесса получения разрешений CITES, который обеспечивает только ограниченную прослеживаемость при пересечении границы. Хотя разрешения CITES будут сохранены в новой программе, для достижения непрерывной прослеживаемости необходимо усилить их с помощью не менее трех широко используемых стандартных идентификаторов:

1. **GTIN: Глобальный идентификационный номер единицы товара (Global Trade Item Number)**, уникальный 13-цифровой идентификатор, обычно закодированный как штрихкод для маркировки партий в поставках, который можно усилить с помощью SGTIN (сериализованного GTIN) для индивидуально маркированных предметов (например, с помощью RFID-меток, защищенных от несанкционированного доступа);
2. **SSCC: Серийный код транспортной упаковки (Serial Shipping Container Code)**, штрихкод или матрица данных, которая идентифицирует единицу логистики (например, пакет или паллету) для поставки;
3. **GLN: Глобальный идентификационный номер (Global Location Number)**, стандартизированный 13-цифровой идентификатор местонахождения.

Построение мониторинга цепи поставок для целей CITES на основании широко используемых стандартов имеет большие преимущества: ИТ решения уже доступны, облегчается интеграция с таможней, и сбор данных может происходить с помощью легко доступных технологий для смартфонов или сканеров.

Вместо сбора данных только при пересечении границы, новая программа предусматривает сбор данных в каждой точке входа и выхода. Все начинается в помещении первого контакта с животными или растениями, и затем отслеживание продолжается по всем коммерческим организациям в цепи поставок до тех пор, пока образец или полученный продукт не достигает своего конечного потребителя.

Сгенерированные данные в централизованном порядке фиксируются в СМЕА, чтобы избежать необходимости создания местной ИТ инфраструктуры в каждой стране и проблем, возникающих при подписании соглашений об обмене данными между странами. Доступ к этим данным ограничен тем, что именно необходимо коммерческим организациям и национальным органам для обеспечения соблюдения нормативов, а доступ общественности руководствуется применимыми положениями Закона о свободе информации и применимыми правами доступа для научных сотрудников, не входящих в управления CITES.

Кроме того, разрешения CITES на экспорт и импорт потребуются для всех поставок видов, указанных в списке. Все разрешения CITES будут в электронном виде и будут поддаваться контролю в реальном времени в любой точке мира. Национальные органы управления CITES будут продолжать выдавать разрешения, но они будут (автоматически) проверяться по условиям листинга в СМЕА до получения валидности. СМЕА ведет централизованный репозиторий всех разрешений CITES. Управление обменом разрешениями между сторонами в электронном виде по каждой транзакции

осуществляется с помощью доступа к центральному репозиторию в СМЕА. Система разрешений в электронном виде может основываться на глобальном разворачивании системы электронных разрешений eCITES, которую в настоящее время ведет UNCTAD, и произрастать из нее [82].

Данные об отправке, сгенерированные системой отслеживания до того, как поставка пересечет границу, проверяются по данным о разрешении в каждой точке входа и выхода. Это обеспечивает выполнение условий предварительной таможенной проверки и помогает избежать проблем с разрешениями на границе. В ходе таможенной очистки осуществляется обмен таможенной информацией с СМЕА и ее фиксирование в базе данных для отслеживания, что позволяет обнаружить любые разногласия.

Такая система служит двум целям:

1. Она создает атмосферу доверия со стороны потребителя к цепи поставок и происхождению конечных продуктов, и
2. Она серьезно осложняет проведение нелегальных объектов по цепи поставок.



Учитывая элитность большей части этой торговли, предоставление потребителям уверенности в приобретаемых ими продуктах является ключевым фактором для легально работающих коммерческих организаций, позволяя им компенсировать стоимость соблюдения нормативов. Это стимулирует коммерческую организацию предотвращать попадание нелегальных объектов в цепи их поставок. Централизованный мониторинг будет гарантировать, что коммерческие организации не будут пытаться скрыть или игнорировать какое-либо обнаружение нелегальных объектов в цепях своих поставок, а это и является ключевой ролью СМЕА.

Сквозная прослеживаемость сокращает возможности для введения нелегально приобретенных объектов или полученных продуктов в легальную цепь поставок. Конечно, это все еще возможно, в основном на первом этапе обработки (до первого присваивания GTIN или SGTIN) или когда необходимо перемаркировать партии из-за этапов переработки, которые приводят к изменению GTIN (например, из сырой шкуры в дубленую шкуру и далее в туфли/сумочку).

Ни одна система не будет полностью защищена от несанкционированного доступа, вместе с тем цель состоит в проведении мониторинга на многих разных уровнях, чтобы обнаружить любые нарушения. Нелегальные уборочные работы представляют собой проблему для устойчивости, если ограничения

накладываются только на легальные закупки. Если накладывать ограничения и на все места входа/выхода на всех этапах обработки в цепи поставок, и на конечные продукты, можно удерживать торговлю на устойчивом уровне даже при наличии (ограниченных) объемов нелегальных объектов.

Можно еще больше сократить возможности для введения нелегальных объектов в легальные цепи поставок, если ввести обязательные условия листинга, которые повысят доверие к коммерческим организациям в самых критических точках цепи обработки. Например, первичному обрабатывающему предприятию может понадобиться сертификация со стороны национальных органов управления или ССА, что предоставит возможности для инспекций и выборочных проверок.

Цель этого документа состоит не в том, чтобы детально описать все возможные процессы и механизмы аутентификации, а в том, чтобы подчеркнуть то, что эти процессы и системы существуют в высоко стандартизированных формах, и их можно копировать с других отраслей, внося небольшие модификации, требуемые для обеспечения дополнительной, специфичной для CITES информации (например, номеров разрешений).



## Постоянный листинг и управление рисками

Текущая программа CITES не предусматривает никакого определенного процесса для мониторинга эффективности листинга Приложения II в фактической защите видов от чрезмерного использования. В новой программе постоянный мониторинг торговли дополнен регулярными проверками листингов и их условий. В качестве части листинга заявители должны предоставить план управления видом и план управления рисками. После утверждения листинга CLA разработает график проверок в соответствии с ожидаемыми рисками и их потенциальным воздействием. Возможно, понадобится установить минимальную частоту проверок (например, каждые 4 года) и установить более строгие требования к проверкам листингов, которые считаются более высоким риском.

Процесс проверки важен для того, чтобы обеспечить достижение условиями листинга ключевых целей – доказанной экологической устойчивости торговли и поддержания законности всей торговли. Ввиду того, как была разработана предложенная нормативная база, такие проверки смогут рассматривать широкий диапазон данных и информации, которые в настоящее время не фиксируются:

1. Полностью отслеживаемая торговая информация, которая согласовывается с таможенными данными и разрешениями CITES.
2. Индикаторы риска и рисковые события, получаемые в ходе сбора данных в качестве части плана по управлению рисками.
3. Данные о виде, собранные в качестве части плана управления видом.
4. Отчеты о результатах деятельности, представленные в ССА для выполнения требований к регистрации и соблюдения нормативов.
5. Информация, полученная в ходе инспекций и выборочных проверок.
6. Информация, полученная от национальных органов управления (теперь уже имеющих хорошие ресурсы).
7. Информация, предоставленная в CLA научными работниками и НПО.



8. Информация об изменениях в коммерческих и потребительских интересах, влияющих на спрос, составленная СМЕА или НПО.

Последние два пункта предполагают, что все листинговые проверки включают в себя социальный компонент, когда научные работники, НПО и широкая общественность вовлечены в предоставление исследований (включая неопубликованные исследования) и другие доказательства потенциальных проблем касательно торговли, которые необходимо довести до сведения CLA.

Помимо регулярных проверок, условия листинга или общие правила листинга должны также указывать более строгие условия для полного рассмотрения листинга, например, если популяция сокращается ниже определенного уровня или если определенный процент места обитания разрушен/изменен/загрязнен вследствие неожиданного события (например, стихийного бедствия или утечки нефти, или вспышки заболевания в месте разведения в неволе, и т. п.).



Далее будет представлено более детальное изложение того, как листинговые проверки могут повлечь за собой новые/измененные условия листинга, временное прекращение торговли и/или рекомендацию касательно отмены листинга в тяжелых случаях неустойчивости с небольшим шансом восстановительных действий. Ни одно из таких последствий не нужно считать необычным, поскольку торговля дикой флорой и фауной подразумевает непредсказуемые и неуправляемые риски за пределами человеческого контроля. Эти риски будут неизбежно возрастать вследствие глобального потепления, которое постепенно изменит экосистемы и места обитания, а также приведет к более тяжелым и более частым стихийным бедствиям.

Процесс листинговых проверок и постоянного мониторинга потребует много ресурсов, что указывает на важность надежного потока финансирования для успешного управления рисками. Постоянные ежегодные листинговые взносы обеспечат необходимый доход для CLA и CMEA,

чтобы они могли выполнять свои обязанности касательно управления рисками, мониторинга и листинговых проверок. Как будет указано ниже, возможно учреждение таких взносов в зависимости от стоимости торговли и графика проверок.

Часть постоянного управления листингом состоит в управлении коммерческими организациями, входящими в листинг или покидающими его. Например, если коммерческая организация примет решение прекратить торговлю определенным видом (добровольно или в результате банкротства или слияния), ей придется выполнить условия для ухода, установленные CCA, а также указанные в соглашении о совместном покрытии расходов и обмене данными, которое она заключала. И наоборот, если новая коммерческая организация пожелает войти в торговлю видом, указанным в листинге, ей придется зарегистрироваться в CCA, уплатить регистрационный сбор, выполнить все условия для входа, установленные для листинга, и подписать соглашение о совместном покрытии расходов и обмене данными, заключенное ранее другими коммерческими организациями, вовлеченными в эту торговлю

## Соблюдение нормативов, штрафы и временные прекращения торговли

Строгий режим соблюдения нормативов – это краеугольный камень любой успешной нормативной базы. Что касается новой программы CITES, соблюдение основывается на том, что коммерческая организация интернализирует риски несоблюдения нормативов. Такое возможно только в случае, если несоблюдение приводит к последствиям, которые имеют непропорциональное влияние на способность вести торговлю.

Из опыта других нормативных баз мы знаем, что сама по себе угроза штрафа (включая огромные штрафы) не стимулирует к полной интернализации риска.

Подтверждение этому очевидно согласно данным по корпоративным правонарушениям, собранным по США Джоном Морсом, который обнаружил более 6300 штрафов и корпоративных соглашений о выплатах, начиная с 1990 года [83]. Поскольку суммы многих штрафов превышали 100 миллионов долларов США, очевидно, что такие штрафы не имели никакого влияния на очень прибыльные предприятия или их влияние было очень ограниченным. Следовательно, чрезвычайно важно понять, что **в этих 6300 случаях никто из высшего руководства не отправился в тюрьму и ни одно предприятие не было исключено из торговли. Это демонстрация неадекватности любой нормативной базы, полагающейся на штрафы.**

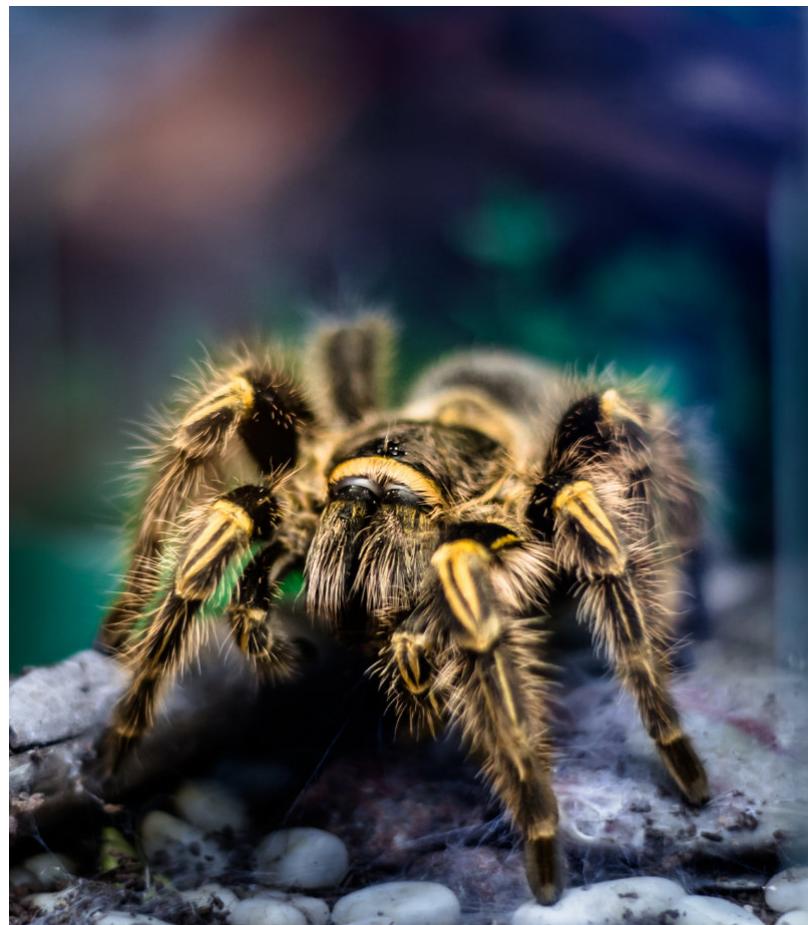
Вместо этого мы предлагаем программу соблюдения, которая предполагает диапазон от штрафов до полного прекращения торговли. Мониторинг соблюдения постоянно проводится на двух разных уровнях:

1. Индивидуальное соблюдение всеми отдельными коммерческими организациями, зарегистрированными в ССА, условий листинга для вида, которым они торгуют; и
2. Общее соблюдение утвержденного объема торговли и условий, выдвинутых для предотвращения попадания нелегальных объектов в цепь поставок и поддержания устойчивости торговли.

ССА имеет и обязанность, и полномочия для принудительного обеспечения соблюдения нормативов коммерческой организацией. Это включает в себя соблюдение требований к сбору данных и отчетности, соблюдение условий процесса, изложенных в утверждении листинга (например, уровни уборочных работ или место проведения

уборочных работ, или соблюдение утвержденного процесса мечения и отслеживания), соблюдение плана управления видом и соблюдение условий маркетинга, рекламирования и сокращения спроса, которые могут быть введены. У ССА есть полномочия на проведение инспекций и выборочных проверок без обязанности объявлять о таких инспекциях или выборочных проверках до их проведения. ССА может передавать эти полномочия национальным управлениям по соблюдению нормативов или отправлять центральную инспекционную бригаду в зависимости от правовой системы и тяжести потенциальных нарушений.

Несоблюдение нормативов коммерческой организацией может повлечь за собой предупреждения, подлежащие исполнению обязательства, штрафы, временное прекращение торговли определенным видом, прекращение регистрации коммерческой организации вплоть до полного прекращения торговли каким-либо видом. Прекращение может быть временным, до восстановления соблюдения, или постоянным,



требующим нового утверждения листинга, в случае серьезных нарушений, которые угрожают устойчивости торговли. Такой диапазон потенциальных наказаний означает, что коммерческие организации интернализируют риск несоблюдения нормативов. В то время, как коммерческая организация, торгующая многими разными видами (например, LVMH или Kering) сможет перенести риск прекращения торговли одним видом, она не сможет позволить себе риск потери регистрации в США, поскольку это будет означать, что она больше не сможет торговать ни одним видом из листинга CITES.

Ответственность за принудительное соблюдение утвержденного объема торговли и удерживание торговли полностью в рамках законности возложена на СМЕА и национальные управления по мониторингу и принудительному исполнению. Если окажется, что торговля не является устойчивой из-за того, что слишком много нелегальных объектов попало в цепи поставок, или из-за того, что в ходе процесса утверждения были сделаны неправильные предположения, или из-за изменившихся для вида обстоятельств (например, из-за того, что место обитания было уничтожено пожаром или из-за обесцвечивания кораллов), тогда СМЕА совместно с СА могут либо диктовать новые условия листинга (например, сокращение продаж), временно прекратить торговлю каким-либо видом, либо вообще отменить листинг (для последнего может потребоваться утверждение со стороны Постоянно действующего комитета). Отмена означает, что

никакая торговля не может иметь место до утверждения нового листинга, что потребует повторного прохождения коммерческими организациями всего процесса подачи заявки.

При этом важно осознавать, что даже в случае полного соблюдения нормативов всеми коммерческими организациями, вовлеченными в торговлю каким-либо видом, события вне непосредственного человеческого контроля могут повлечь за собой прекращение торговли или существенное сокращение квоты. Это может произойти вследствие инцидента с биобезопасностью, вспышки заболевания, стихийного бедствия, влияющего на популяцию, или вследствие посторонней деятельности человека (например, расчистки земель для сельского хозяйства или попадания большого загрязнения в водоемы) или любого другого события, влияющего на количество единиц в популяции или предполагаемые ранее уровни репродукции.

И СМЕА, и СА обязаны собирать информацию о потенциально опасных событиях и оценивать их влияние на вид. Кроме того, коммерческие организации должны выполнять возложенные на них требования к отчетности, включая отчетность по стихийным бедствиям, загрязнению, вспышкам заболеваний и т. п., которые могут влиять на предположения в отношении листинга. Несоблюдение таких требований к отчетности может повлечь за собой штрафы и прекращение торговли, как уже было указано выше.





## Сравнение позитивных списков с текущей моделью

Главное отличие между текущей моделью CITES для регулирования и новой предложенной программой состоит в изменении направления бремени доказательства. Согласно текущей модели черного списка тем, кто пытается защитить виды от чрезмерного использования, приходится создавать доказательную базу для листинга вида в приложениях CITES. Это простое заявление имеет множество незамедлительных последствий:

1. Стандартная позиция означает неограниченную торговлю (предполагающую изобилие и отсутствие негативного воздействия),
2. Коммерческим организациям, торгующим видом, не нужно беспокоиться о CITES, помимо получения разрешений,
3. Тем, у кого нет денег (НПО, правительства бедных/развивающихся стран), приходится предоставлять доказательства того, что вид находится под угрозой,
4. Отсрочки листинга подрывают защитные меры (поскольку продолжается неконтролируемая торговля),
5. Виды, не указанные в листинге, игнорируются в концепции торговли, и

6. Это ставит бедные/развивающиеся страны в невыгодное положение.

**Тот факт, что CITES обладает скудными ресурсами, не является непосредственным результатом модели черного списка, однако, практически невозможно заставить коммерческую организацию оплатить стоимость регулирования, не изменив модель так, чтобы коммерческая организация получила непосредственную роль в CITES.** Поскольку правительства и общественность вряд ли будут уделять больше внимания законной торговле исчезающими видами, вероятность увеличения финансирования со стороны правительства или филантропов в 100–1000 раз по сравнению с текущими расходами кажется сомнительной. Если мы хотим решить проблему с недостаточным финансированием и недостаточно надлежащим мониторингом и принудительным исполнением, а также все другие хорошо известные проблемы в текущей системе CITES, **необходимо реформировать CITES и коммерческие организации должны взвалить на себя бремя доказательства и стоимость регулирования. Переход к позитивным спискам – это не «удобная штука», это необходимость, если мы хотим, чтобы торговля дикой флорой и фауной становилась устойчивой.**

Как и в случае с черным списком, переход к белому списку имеет незамедлительные последствия:

1. Стандартная позиция означает, что торговли НЕТ (предполагая исчерпываемые запасы и потенциальное негативное воздействие),
2. Программа применяется ко всем видам, включая те, которые не включены в списки в настоящее время,
3. Коммерческие организации, торгующие видом, обязаны интернализировать соблюдение CITES,
4. Тем, у кого есть деньги (коммерческим организациям), приходится предоставлять доказательства того, что каким-либо видом безопасно торговать,
5. Отсрочки листинга не приносят вреда защитным мерам (торговля не разрешена, пока не утвержден листинг),
6. Если используются совместные заявки, бедные/развивающиеся страны не попадают в невыгодное положение.

**Необходимо также подчеркнуть, что модель белого списка с моделью соблюдения нормативов, описанная в предыдущем подразделе, предусматривает модель намного более точных адресных санкций по сравнению с текущей моделью торговых санкций в CITES.** Согласно текущей модели, торговые квоты и санкции против целых стран – это единственно возможные инструменты принудительного соблюдения нормативов. Мониторинг торговых квот осуществляется плохо и его можно обойти с помощью «неправильной маркировки» и экспорта через, например, соседнюю страну. Торговые санкции против страны незаслуженно наказывают тех, кто соблюдает все нормативы.

Неэффективность такого вида широких санкций уже давно известна в международных отношениях, и сегодня санкции в основном направлены на отдельные коммерческие организации (Huawei, Nordstream 2) или личностей (например, против 88 лиц в Беларуси [84]). Адресные санкции намного более эффективны, как уже обнаружила компания Huawei, когда за один день США прервали ее поставки полупроводников и программного обеспечения для ее продукции для мобильных телефонов [85].

Предложенная программа инкорпорирует этот современный взгляд на санкции на торговлю, адресно нацеливаясь на коммерческие организации и заставляя их интернализировать риски несоблюдения нормативов. Кроме того, она решает проблему

недостаточных ресурсов для мониторинга торговли и принудительного исполнения тем, что заставляет коммерческую организацию заплатить полную стоимость соблюдения нормативных требований.

Конечно, предоставление коммерческой организации прямой роли в CITES приходит вместе с риском предоставления индустрии недолжного влияния на регуляторные процессы и результаты. **Этот риск реален, и необходимо смягчить его, удерживая коммерческие организации на расстоянии вытянутой руки от устанавливания стандартов и процесса оценивания листингов.** Указанные выше структура и процессы устраняют эту опасность с помощью копирования существующих регуляторов, которые не были опорочены «захватом регулирования» коммерческими организациями или подобными регуляторными провалами.

Необходимо также подчеркнуть, что новая программа CITES остается частично наукой, а частично политикой. Согласно новому предложенному Приложению I, теперь можно решать проблемы, связанные с некоторыми из наиболее заполитизированных и вызывающих самые сильные эмоции животных (слонами, львами, носорогами, тиграми), поскольку оно выходит за рамки простых вопросов торговли/отсутствия торговли и позволяет людям применять другие стандарты к избранному числу видов, с которыми у нас особые отношения или которым мы предоставляем особый статус. При этом сохраняется политическая роль и высшие полномочия Постоянно действующего комитета CITES и Конференции Сторон, однако, хорошо финансируемая наука получает более весомый голос благодаря строгости процесса листинга и централизации оценивания в CLA.

Роль ученых и НПО существенно укрепляется, поскольку их работа будет критическим вкладом во все заявки, оценивания и проверки листингов. Результатом объема работы, требуемого со стороны CLA и поддерживающей его сети экспертов, станут сотни (если не тысячи) новых рабочих мест, созданных для биологов, экологов и других экспертов.

Направление миллиардов долларов от взносов этой индустрии в исследования значительно расширит наши знания о мире природы, позволяя всем нам получить более глубокое понимание биосферы, от которой мы зависим для сохранения человеческой цивилизации.





## Раздел 8

# Финансирование, взносы и распределение

Для достижения целей – законности и устойчивости ВСЕЙ торговли дикой флорой и фауной – необходим надежный адекватный поток финансирования для центральных управлений CITES и национальных управлений. В этом разделе мы попытаемся оценить уровень взносов, необходимых для достижения этих двух целей, не превышая взносы по сравнению с общей стоимостью торговли. Если установить взносы или сборы на уровне 2–3% от стоимости торговли, чтобы достичь всеобъемлющих преимуществ для общественности и окружающей среды, это не будет считаться слишком обременительным для высокодоходной индустрии [86].

Чтобы иметь способность к взиманию надлежащих уровней взносов, которые подлежат уплате коммерческими организациями, нам нужны предварительные расчеты:

1. Общей стоимости законной торговли дикой флорой и фауной,
2. Общей стоимости незаконной торговли дикой флорой и фауной,

3. Общий бюджет новых центральных Управлений CITES (CLA, CCA, CMEA),
4. Бюджетных потребностей национальных органов управления (Руководства, Уполномоченного научного органа и Управления по принудительному исполнению).

Наилучший предварительный расчет стоимости законной торговли составляет 350 млрд долларов США состоянием на 2016 год [87]. Из них, морепродукты – около 300 млрд долларов, мебель – около 20 млрд долларов, мода – около 15 млрд долларов и остальное – это домашние животные, мясо диких животных, украшения, ювелирные изделия и выставки. Этот анализ основывался на изучении Базы статистических данных ООН по торговле товарами, который охватывает виды, указанные в листингах CITES, и виды, не указанные в листингах CITES. Товарным кодам (HS codes), используемым для декларирования товаров на таможне, не хватает глубины детализации, которая позволила бы четко разграничить виды, указанные и не указанные в листингах, исключая коды, четко относящиеся к фермерству и сельскому хозяйству, но,

несмотря на это, они помогают получить хорошие предварительные расчеты касательно общей торговли дикой флорой и фауной. **Необходимо отметить, что стоимость, указанная в этом документе, получена из стоимости, задекларированной на таможне, которая обычно намного ниже розничной стоимости.**

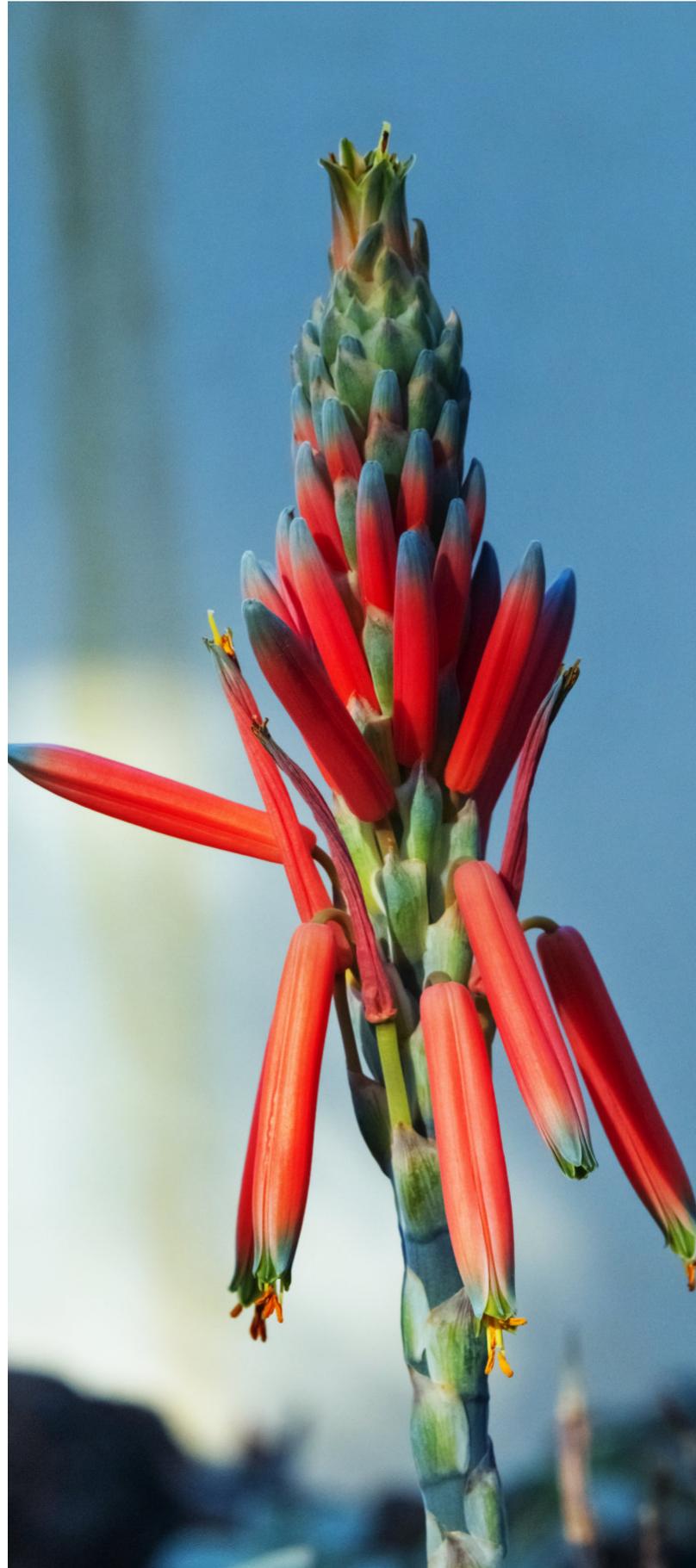
Поскольку мы попытались исключить из этого анализа виды, которые в основном разводятся в неволе или выводятся искусственным путем, возможно, что мы исключили значительные объемы торговли видами, указанными в листингах CITES, а также видами, которые считались бы дикими согласно новой программе CITES, описанной в этом документе. Кроме того, необходимо отметить, что продукты традиционной китайской медицины (ТСМ) нелегко классифицировать с помощью товарных кодов, поэтому торговля продуктами ТСМ на много миллиардов долларов [88] не фигурирует в этом анализе. **Таким образом, необходимо воспринимать предварительный расчет в 350 млрд долларов США как нижнюю границу истинной стоимости законной торговли согласно положениям нового Приложения II.**

Что касается оценивания незаконной торговли дикой флорой и фауной, есть несколько предварительных расчетов, которые можно использовать для определения нижней границы ее стоимости. Мы будем использовать отчет Всемирного банка по незаконному рыбному промыслу, незаконной вырубке лесов и торговле дикими животными и растениями за 2019 год, который включает в себя два расчета за 2016/17, и они оба указывают на диапазон в 70–200 млрд долларов США [89]. Согласно этим расчетам, 70% поступает от незаконной вырубки лесов и 20% от незаконного рыбного промысла. Исходя из того, что Всемирная таможенная организация представила свое определение стоимости на сумму в 100–250 млрд долларов США в 2017 году [90], предположим, что 100 млрд долларов США – это разумный компромисс для нижней границы стоимости.

**В наших оценочных прогнозах это значит, что совокупная стоимость законной и незаконной торговли дикой флорой и фауной составила НЕ МЕНЕЕ 450 млрд долларов США в 2016 году.**

**Следовательно, это значит, что установление взносов на уровне 2–3% от стоимости торговли позволит получить не менее 9–13 млрд долларов США в год для регулирования и принудительного исполнения законности и устойчивости торговли.**

После того, как мы выяснили, что можно заработать много денег, используя разумный уровень взносов, нам необходимо проверить, является ли 9–13 млрд долларов США в год достаточной суммой по сравнению с тем, что необходимо.





Поскольку мы предлагаем новый режим регулирования, не так просто подсчитать суммы, необходимые и для центральных, и национальных управлений. Поэтому мы сделаем несколько предположений, чтобы получить приблизительный бюджет. Если мы предположим 10 000 листингов в новом Приложении II и то, что один специалист в среднем управляет 3 листингами (заявки и проверки), то CLA понадобится около 4 000 сотрудников (включая менеджеров и вспомогательные службы). Эта цифра не включает в себя внешних экспертов, которых нужно будет привлекать для оценивания заявок и проверок листингов. Даже если фактическое количество листингов намного больше, это не обязательно означает, что нужно будет намного больше сотрудников, так как соотношение зависит от объема и природы торговли.

Возможно, ССА и СМЕА понадобится около 500 сотрудников в каждое управление. В основном, сотрудниками СМЕА являются ИТ эксперты, в то время как ССА имеет большой штат офицеров и инспекторов, обеспечивающих соблюдение нормативов. Во всех трех случаях стоимость рабочей силы довольно высокая из-за специализации работы. Если мы предположим, что общее количество сотрудников во всех трех управлениях составит 5 000 человек, а средняя стоимость рабочей силы – 120 тыс. долларов США, то мы получим сумму в 600 млн долларов США в год. При добавлении накладных расходов (аренда офисных помещений, ИТ, командировки и т. п.) и стоимости найма внешних экспертов для содействия CLA возможный общий годовой бюджет центральных управлений будет где-то около 1–1,5 млрд долларов

США. Для большей верности предположим сумму в 1,5 млрд долларов США.

Центральные управления работают с национальными управлениями по соблюдению нормативов, мониторингу и принудительному исполнению. Хотя согласно новому предложенному регуляторному режиму роль Органа управления и Уполномоченного научного органа усилилась ненамного (кроме добавления каждому Органу управления функции обеспечения соблюдения нормативов), каждый подписант должен учредить и финансировать Управление соблюдения нормативов, которое сможет выполнять задание удерживания торговли в рамках законности и устойчивости, основываясь на уровне экспорта и импорта торговли в стране. Финансирование для этой цели поступает из централизованно полученного дохода в виде взносов. Поскольку почти невозможно рассчитать правильный уровень финансирования, необходимый для этого, предположим, что 5 млрд долларов США в год – это требуемый минимум. Это в 20 раз больше суммы, используемой в настоящее время (что абсолютно очевидно является недостаточным) согласно отчету Всемирного банка за 2018 год [91]. Это также в 5 раз больше, чем общий ежегодный бюджет финансирования для Глобального экологического фонда (GEF) [92]. В то же время это все еще в 20 раз меньше, чем то, что выделяется на «войну с наркотиками» [93].

**Соединив рассчитанные бюджеты для центральных и национальных управлений, приходим к общему минимальному ежегодному бюджету в 6,5 млрд долларов США.**

**Это намного меньше сумм, которые можно собрать от вышеуказанного уровня взносов в 2–3%.**

Необходимо отметить, что при этом мы даже не приближаемся к сумме, фактически расходуемой во всему миру, поскольку расходы, непосредственно покрытые коммерческими организациями, не учитываются. Таким организациям придется оплачивать свои собственные расходы на соблюдение нормативов, например, на внедрение систем мечения/отслеживания, внутренние контроли и мониторинг, отчетность перед органами власти и любые другие расходы, относящиеся к условиям листинга (которые могут находиться в широком диапазоне, см. примеры ниже, в Разделе 11).

Теперь, когда мы определили, что, в принципе, действительно можно создать необходимый поток финансирования для того, чтобы вся торговля дикой флорой и фауной стала законной и устойчивой, нам нужно кратко проанализировать, будет ли практичным собрать такие финансы посредством взносов за подачу заявки и листинговых взносов, как было описано выше.

Очевидно, вопрос заключается не в том, чтобы установить фактические взносы, а в том, чтобы оценить, какие уровни взносов могут понадобиться для того, чтобы собирать 6,5 млрд долларов США в год, и как можно структурировать взносы таким образом, чтобы согласовать их со стоимостью торговли.

Мы рекомендуем рассмотреть следующие уровни взносов:

Вид взноса	Сумма (долл. США)
<b>Взнос за подачу заявки на Приложение II</b>	500 000
<b>Взнос за подачу заявки на Приложение I</b>	250 000
<b>Уменьшенный взнос за подачу заявки на Приложение II (для некоммерческой торговли и торговли видами стоимостью менее 10 млн долл. США в год)</b>	250 000
<b>Дополнительные взносы за научные консультации, слушания, апелляции, инспекции, связанные с заявками на Приложение II</b>	50 000- 150 000
<b>Ежегодный листинговый взнос для Приложения II</b>	1,5% от стоимости торговли
<b>Ежегодный листинговый взнос для Приложения II (для торговли видами стоимостью менее 10 млн долл. США в год)</b>	1% от стоимости торговли
<b>Ежегодный взнос коммерческой организации за регистрацию в ССА (3 разных уровня на основании годового оборота во всех видах торговли, указанных в листинге)</b>	1 000 5 000 25 000
<b>Ежегодный взнос коммерческой организации за сертификацию от ССА (для листингов, которые накладывают требования о сертификации)</b>	100 000

Необходимо отметить, что взносы за подачу заявки – это совместно покрываемые взносы, поскольку все листинги требуют совместной подачи заявки согласно описанию в Разделе 7. Уменьшенные взносы применяются к некоммерческой торговле согласно списку предлагаемых исключений в Разделе 7 и торговле видами в случае, если общий годовой доход от торговли видом не превышает 10 млн долларов США в год.

В то же время, регистрационные взносы взимаются с каждой отдельной коммерческой организации. Если предположить 1 000 долларов США от 50 000 коммерческих организаций, затем 5 000 долларов США от 10 000 организаций и 25 000 долларов США от 2 000 организаций, то выходит 150 млн долларов США в год от регистрационных взносов. Не многие виды торговли потребуют сертификации коммерческих организаций,

поэтому мы предположим буквально 500 сертифицированных организаций, что принесет еще 50 млн долларов США от взносов.

Мы понимаем, что указанные уровни взносов приведут к тому, что некоторые виды малоценной торговли небольшим количеством видов станут нежизнеспособными. В результате, либо эта торговля прекратится, либо «уйдет в подполье», на что придется обратить внимание СМЕА и национальным управлениям по принудительному исполнению. Нужно будет детально рассмотреть этот вопрос во время разработки программы. Возможно, понадобится создать специализированный отдел СМЕА для изучения таких видов торговли и последствий непопадания в листинг до того, как принимать решение по наилучшему способу предотвращения таких случаев в широких масштабах.

Если предположить, что 10 000 видов будут включены в листинги Приложения II и половина из них будут малоценными видами торговли или исключениями, в общем взносы за подачу заявки принесут 3,75 млрд долларов США за 10 лет или около того, так что придется включить все виды в листинги Приложения II. Это значит, что взносы за подачу заявки и дополнительные взносы, связанные с листингами, станут значимой частью бюджета CLA по крайней мере на первые 10 лет.

Если предположить далее, что 80% стоимости общего объема торговли в 450 млрд долларов США поступает от высококлассной торговли (стоимостью свыше 10 млн долларов США), а 20% – от малоценной торговли (стоимостью менее 10 млн долларов США), тогда вместе с регистрационными взносами ежегодные платежи за листинг позволят собрать 6,5 млрд долларов США, что согласуется с суммой, необходимой на основании наших предположений касательно того, сколько денег нужно собрать. Хотя фактические суммы будут отличаться от этих количественных оценок, расчеты показывают, что можно установить приемлемые уровни взносов для достижения регуляторных целей и сохранения жизнеспособности большей части торговли.

В этом разделе мы продемонстрировали, что можно разработать систему взносов, наложенных на коммерческие организации, которая позволит сделать торговлю дикой флорой и фауной и законной, и устойчивой. Также понадобится разработать систему распределения этих взносов для оплаты расходов национальных управлений и обеспечения того, что их использование соответствует ключевым целям. Мы предлагаем создать специально разработанный механизм распределения на основании уровня

экспорта и импорта торговли для каждой страны и установить минимальный уровень, чтобы гарантировать получение всеми странами-подписантами достаточного финансирования для построения и обслуживания необходимой инфраструктуры и ресурсов.

Кроме того, мы предполагаем, что управление таким механизмом распределения должно осуществляться специально учрежденным органом под названием Отдел распределения CITES (CITES Distribution Facility (CDF)), основанным Конференцией Сторон согласно новым статьям конвенции. Специально назначенная группа аудиторов из ССА будет проводить аудит схемы распределения и расходов со стороны национальных управлений. Страны должны будут подавать ССА ежегодный отчет по использованию финансов и проходить регулярный аудит их расходов с тем, чтобы гарантировать, что финансы не направлены на другие цели.

**Хотя предлагаемый механизм финансирования разработан для того, чтобы решить проблему финансирования системы регулирования торговли, мониторинга и принудительного исполнения, он не затрагивает проблему браконьерства и незаконных уборочных работ с целью непосредственного использования (отдельным человеком, местным сообществом) и не касается неравенства, присущего извлечению биомассы на основании прав личной собственности.**

**Учитывая, что бедность и отсутствие альтернативных экономических возможностей являются ключевыми причинами браконьерства и незаконных уборочных работ, а также сопротивления учреждению охраняемых территорий, необходимы дополнительные меры для решения обеих этих проблем. Мы выступаем за Безусловный базовый доход в связи с Сохранением природы для всего населения, живущего в охраняемых заповедниках или вокруг них, чтобы помочь в решении этих проблем [94].**





## Раздел 9

# Управление переходом

Поскольку новая предложенная нормативная основа является фундаментальным изменением текущих принципов работы CITES и ее национальных управлений, осуществление ее практической реализации возможно только в случае надлежащего механизма перехода. Этот механизм будет одним для видов, указанных в листингах существующих приложений CITES, и другим для видов, в настоящее время не внесенных в листинги CITES.

В этом документе мы попытаемся очертить несколько вариантов возможных переходных этапов, не утверждая при этом, что мы полностью раскроем все сопутствующие сложности. В основном, это касается решения проблемы данных, отсутствующих в текущей программе, чтобы можно было начать работу сразу после учреждения новых центральных управлений.

Согласно правилам нового Приложения II, главное изменение состоит в том, что коммерческие организации, желающие заниматься торговлей, должны подготовить заявку и заблаговременно предоставить доказательства того, что торговля будет

законной и устойчивой. Подготовка таких заявок занимает много времени, а коммерческим организациям сейчас не хватает экспертного потенциала и людей, которые могли бы выполнять такие подготовительные работы. Следовательно, нужно будет регулировать весь процесс листинга во времени и принимать «временные» листинги во время перехода.

Более того, требование касательно совместной подачи заявок подразумевает наличие знаний обо всех коммерческих организациях, которые вовлечены в торговлю каким-либо видом в настоящее время. Сейчас было бы невозможно собрать такую информацию и нельзя оставлять сбор такой информации на волю коммерческих организаций. Для решения этой проблемы можно предпринять некоторые подготовительные мероприятия согласно старой CITES до того, как вступят в силу новые статьи.

## Подготовительные этапы

Поскольку самым первым этапом подготовки к переходу было бы учреждение всеохватывающего реестра коммерческих организаций, вовлеченных в торговлю всеми видами дикой флоры и фауны (не только видами, включенными в листинги CITES, хотя и это уже было бы хорошее начало). Можно начинать такой реестр коммерческих организаций в любое время, так как он будет полезен для достижения прозрачности и прослеживаемости торговли даже до принятия и внедрения новой основы. Поэтому мы настаиваем на том, что нужно создавать такой реестр после завершения рассмотрения конвенции (см. Раздел 14).

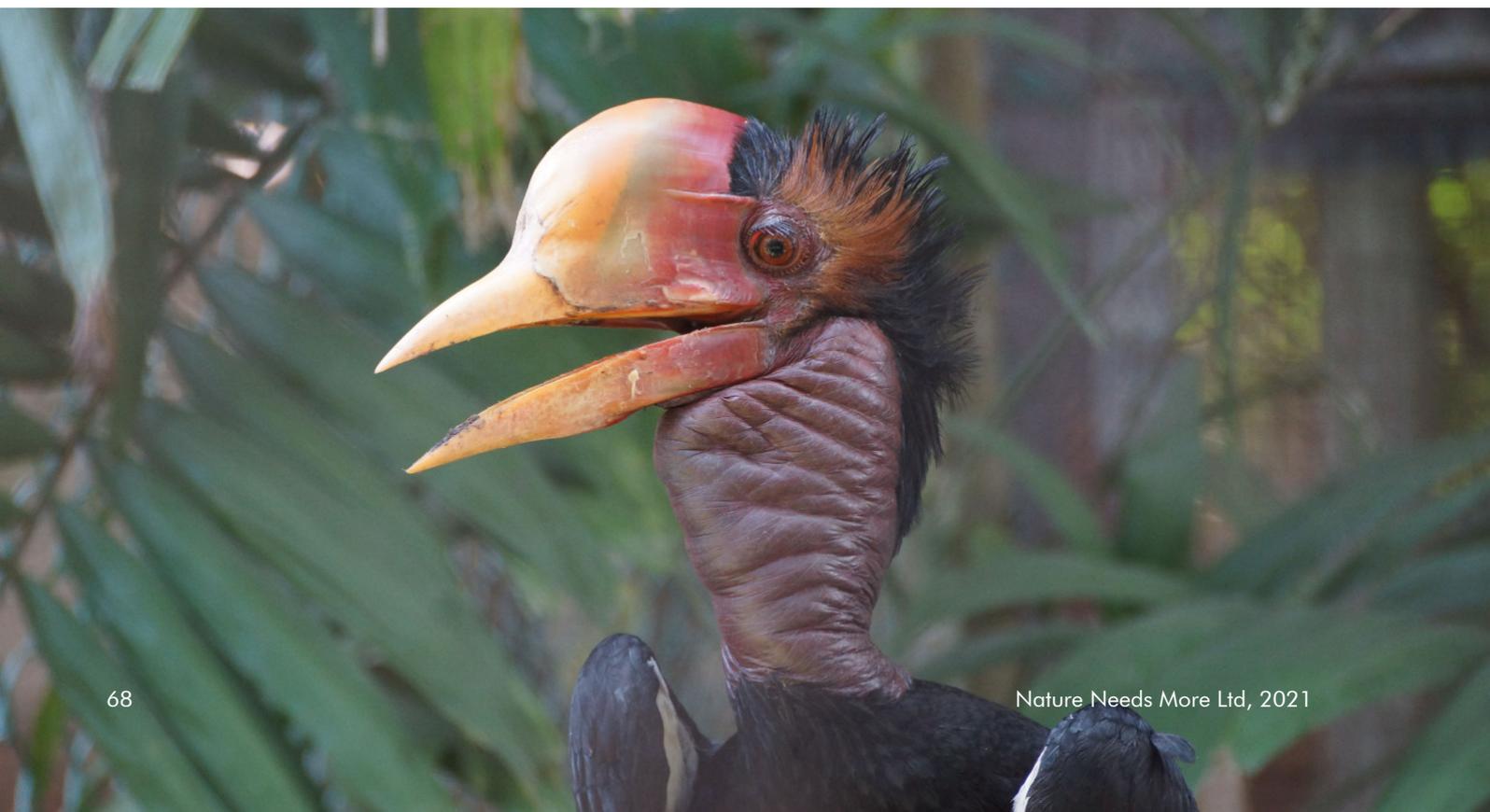
Можно было бы создать такой реестр коммерческих организаций либо под эгидой Программы ООН по окружающей среде (UNEP) (так же, как база данных торговли CITES основана как UNEP-WCMC), или он мог бы функционировать как отдельная глобальная НПО. Наиболее подходящая структура будет основываться на необходимости достичь трех ключевых целей такой организации:

1. Создать всеобъемлющую базу данных обо всех коммерческих организациях, торгующих дикой флорой и фауной,
2. Получить более точные расчеты стоимости торговли каждым торгуемым видом и

3. Быть способной собирать взносы с коммерческих организаций по всему миру для финансирования своей работы.

Поскольку для начала такая схема будет добровольной, нужен какой-то стимул для того, чтобы коммерческие организации принимали в ней участие и платили взносы. Помимо того, что правительства создают в своих юрисдикциях пожелание (или требование) о регистрации коммерческих организаций и подачи ими детальной информации о своей торговле дикой флорой и фауной, CITES может также создать рычаги влияния, заявив, что любой коммерческой организации, незарегистрированной в этом реестре в течение хотя бы 1 года до момента принятия новых статей конвенции, будет запрещено подавать заявки на Приложение II в течение 5 лет.

Кроме того, такой реестр также обеспечил бы «сертификационную» маркировку для коммерческих организаций, готовых к тому, что информация, подаваемая ими в реестр, будет в открытом доступе, и далее готовых к инвестициям во внедрение сквозного прослеживания видов, которыми они торгуют. Это потребовало бы уплаты более высокого уровня взносов для того, чтобы можно было верифицировать такую информацию. По сути, такая схема сертификации помогла бы коммерческим организациям заинтересоваться в том, чтобы



выглядеть устойчивыми и ответственными в глазах своих потребителей, выделяясь среди других, и рассеять растущее беспокойство среди потребителей о недостаточной устойчивости пользования биоразнообразием.

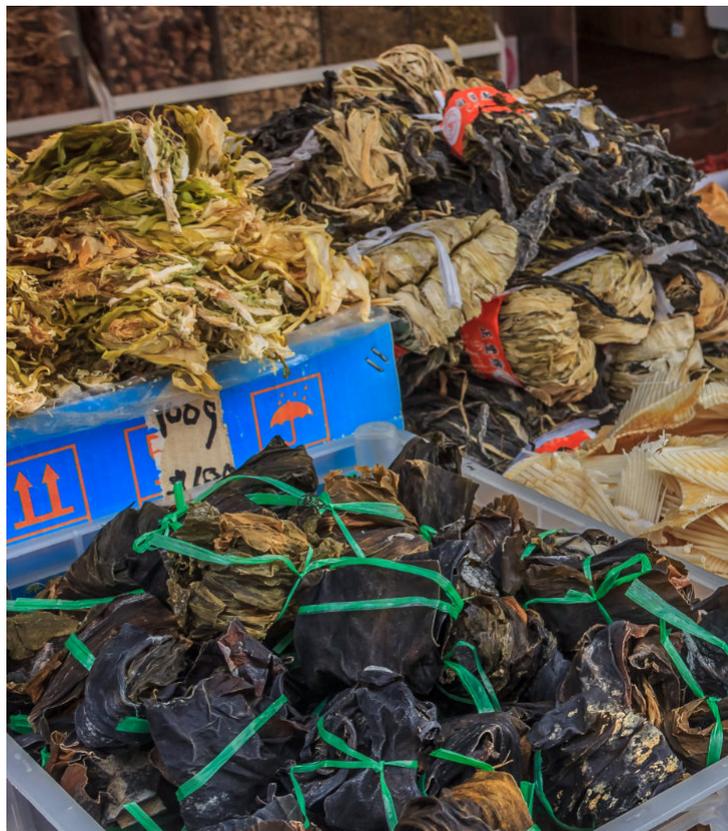
Цель создания такого реестра и сопутствующей схемы сертификации состоит не только в создании полной картины того, какие компании торгуют какими видами, указанными или неуказанными в листингах CITES, и в каком годовом объеме. Цель состоит и в том, чтобы создать стимулы для того, чтобы коммерческие организации начали инвестировать в прослеживаемость, которая является критически важным компонентом управления и соблюдения нормативов, и управления рисками согласно правилам нового предложенного Приложения II. Если побудить бизнес инвестировать напрямую в прослеживаемость, будет намного легче получить утверждения на листинг, как только заработает новый режим, поэтому это критически важный этап, позволяющий избежать отсрочек в дальнейшем.

Чтобы побудить отдельные коммерческие организации к инвестированию в прослеживаемость в качестве части такой схемы сертификации, необходимо оказать сильное давление для достижения сквозной прослеживаемости хотя бы для ключевых видов высокой стоимости, таких как экзотические шкуры, используемые в модной индустрии, отдельные виды розового дерева и некоторые ключевые элитные морепродукты. Создание пробных процессов для видов самой высокой стоимости в основных категориях торговли позволит тестировать варианты мечения и отслеживания и приходиться к «стандартным решениям» до того, как новый режим сделает отслеживание требованием, обязательным к выполнению.

Помимо подготовки коммерческих организаций, CITES придется также инвестировать в усовершенствованную регистрацию данных о существующей торговле. Это значит, что все страны-подписанты должны принять электронные разрешения и обмен электронными разрешениями, и что база данных торговли WCMC будет существенно обновлена для обеспечения надежных и совместимых данных по экспорту и импорту (это означало бы обязанность вести отчетность по импорту). Переход на электронные разрешения создал бы необходимую интеграцию с таможней и автоматизированную оценку рисков для инспекций, которые являются базовым требованием для перехода всей торговли в рамки законности.

В настоящее время (состоянием на декабрь 2020 года) только около 15 из 183 сторон-подписантов CITES ввели электронные разрешения в действие и еще 25–30 планируют ввести их в ближайшем будущем [95], но пока даты завершения такого введения еще не определены. Правительствам и филантропическим организациям придется предоставить финансирование для оставшихся стран, которые не смогут позволить себе eCITES или эквивалентную систему электронных разрешений. Соглашение о таком финансировании и глобальном разворачивании eCITES стало бы необходимым условием подготовки к переходу на нормативы нового Приложения II.

Хотя точные шаги, которые необходимо предпринять, будут подлежать обсуждению, должно быть очевидно, что можно содействовать коммерческим организациям в их подготовке к новой системе регулирования путем учреждения процесса регистрации и сбора данных, который заставит их детально рассмотреть свою торговлю дикими видами животных и растений и свои цепи поставок. Если на этапе подготовки создать современную систему разрешений и сбора данных и ввести прослеживаемость хотя бы для видов высокой стоимости, это будет очень большой прорыв для достижения законности торговли и получения ее полной картины.



## Механизм перехода

Переход к новому процессу листинга для Приложения II может занять около 10 лет, поскольку необходимо рассматривать объем заявок на листинг в соответствии с ресурсами, доступными в CLA, и количеством внешних экспертов, которые будут доступны для коммерческих организаций и CLA. Цель данного документа состоит не в том, чтобы детально описать механизм перехода, а в том, чтобы продемонстрировать, что предложенная тарифная сетка взносов достаточна для финансирования переходного периода.

**Самым важным элементом перехода будет то, что дальнейшее осуществление всей текущей торговли будет разрешено при условии, что коммерческие организации зарегистрируются в ССА, заключат соглашения о совместном покрытии расходов и обмене данными, примут минимальные требования к прослеживаемости и отчетности, установленные СМЕА, и уплатят ежегодные листинговые взносы согласно тарифной сетке взносов.**

Поскольку всей существующей торговле предоставляется временный листинг для того, чтобы торговля могла продолжаться, пока не будут поданы надлежащие заявки на листинг, ежегодные

листинговые платежи будут поступать с самого начала, и финансы будут направлены на выплаты всем странам-подписантам, которые ратифицировали новые статьи. Это значит, что во время переходного периода могут быть сделаны крупные инвестиции в прозрачность торговли и ее переход в рамки законности. Вторая цель – достижение истинной устойчивости – вступит в игру сразу после того, как будут поданы, оценены и приняты заявки на листинг.

Идея о механизме перехода, описанная в этом документе, состоит в том, что торговля продолжается на основании «временных» листингов, созданных CLA без необходимости полной подачи заявки на листинг. Для видов, внесенных в листинги Приложения II в настоящее время, такие временные листинги принимают уже существующие требования, условия NDF, планы управления, квоты и т.п. и добавляют минимальные требования касательно сбора данных, прослеживаемости и отчетности, установленные СМЕА и ССА.

Для видов, не внесенных в листинги Приложения II в настоящее время, торговля которыми осуществляется по всему миру (согласно данным, собранным во время Фазы подготовки – см. выше), временные листинги будут созданы в течение 18 месяцев после того, как новые статьи вступят в силу. Возможно, это дополнительное время понадобится, чтобы убедиться в том, что все коммерческие организации были зарегистрированы и заключили соглашения о совместном покрытии расходов и обмене данными. Это также даст CLA время на то, чтобы проконсультировать коммерческие организации по сфере действия временного листинга (уровню вида или альтернативному механизму, который лучше подходит для собираемых/торгуемых объектов). В этом случае условия временного листинга сводятся к сбору данных, прослеживаемости и отчетности.

Для видов, указанных в листингах Приложения I CITES, временные листинги не создаются. Возможны кратковременные исключения для строго некоммерческой торговли, однако в конечном итоге видами, указанными в листингах Приложения I в настоящее время, торговать нельзя, поэтому не должно быть доступа к механизму перехода для видов, торговля которыми осуществляется в коммерческих целях.





Поскольку процесс временных листингов генерирует взносы от регистрации коммерческой организации и ежегодные листинговые взносы, собираемых взносов должно быть достаточно для финансирования новых центральных управлений и для немедленного начала распределения финансов между национальными управлениями. Это означает, что учреждение национального управления по принудительному исполнению нормативов станет обязательным условием в новой программе CITES и предварительным условием для получения финансов. Страны, которые откладывают ратификацию новых статей или учреждение национального управления по принудительному соблюдению нормативов, не будут включены в распределение финансов, а к коммерческим организациям, которые находятся или ведут свою деятельность в этих странах, будут применяться дополнительные условия. Временные листинги будут ограничены по времени на основании графика приоритетов для полных заявок на листинги, установленного CLA, и, возможно, разработанного до того, как новый CLA начнет работать на полную мощность. Такая расстановка приоритетов может затронуть рассмотрение объема/стоимости торговли и уровня риска вымирания, присущего непосредственному осуществлению торговли. Коммерческим организациям предложат подавать заявки на листинг в соответствии с новой

программой, основанной на этом графике приоритетов. Если совместная заявка не будет утверждена до времени окончания действия временного листинга, торговля будет прекращена.

Все вышесказанное означает, что в ходе (возможно, длительного) процесса ведения переговоров и принятия новых статей, приоритетом будет разработка и подготовка к учреждению органа финансирования, создание образцов соглашений о совместном покрытии расходов и обмене данными для коммерческих организаций и побуждение их к регистрации, а также разработка процесса временных листингов и минимальных требований к сбору данных, прослеживаемости и отчетности.

**Мантра переходного этапа должна быть такой: «Достижение прозрачности и законности торговли – на первом месте, рассмотрение устойчивости – на втором».**





## Раздел 10

# Новые управления CITES

В этом разделе будет представлен краткий обзор функций и структуры предлагаемых новых управлений CITES и связанные с этим изменения в существующих органах (Секретариате, Комитетах, Конференции сторон).

Мы предлагаем, чтобы новой регуляторной программой руководили четыре новых управления:

1. Управление по листингу CITES (CLA)
2. Управление по соблюдению CITES (CCA)
3. Управление по мониторингу и принудительному исполнению CITES (CMEA)
4. Отдел CITES по распределению (CDF).

Эти четыре управления будут более детально описаны в подразделах ниже. Мы предполагаем, что существующий Секретариат и его функции будут инкорпорированы в CCA, поскольку не было бы необходимости удерживать такой отдельный орган, учитывая его небольшие размеры.

Кроме того, мы предполагаем, что функции Комитета по животным и растениям будут полностью переданы в CLA, поэтому эти комитеты будут расформированы.

В ходе переговоров касательно новых статей необходимо проанализировать, как изменится деятельность Конференции сторон (CoP) и Постоянно действующего комитета (SC). Поскольку в описанной нами программе решения по утверждению листингов могут быть приняты только Постоянно действующим комитетом, необходимо рассмотреть такое изменение его роли, чтобы он принимал решения по листингу, основываясь на окончательном извещении от CLA. В таком случае ему нужно будет собираться один раз в год или даже дважды в год, особенно во время переходного периода. В ходе переговоров по новым статьям необходимо принять решение о том, нужно ли адаптировать его членство и структуру для выполнения этой функции.

Многие функции, выполняемые сейчас SC и CoP, будут инкорпорированы в новые управления. Комитет II в CoP, рассматривающий сейчас предложения касательно листинга, вообще исчезнет, а CLA и SC будут выполнять его функцию. Большая часть работы, выполняемой сейчас Комитетом I, будет передана CLA и CCA. Например, каждое управление будет составлять бюджет, основываясь на доходе в виде взносов и утверждении Совета. CLA, CCA и CMEA или совместные рабочие группы, учрежденные управлениями, будут заниматься вопросами интерпретации и практической реализации. Все вопросы, связанные с видами, будут переданы на рассмотрение CLA.

Скорее всего, суть Конференции сторон изменится из «управления» конвенцией на «рассмотрение и оценивание» работы управлений и общего согласования с целями конвенции.

Непосредственное руководство управлениями остается полномочием Советов, поэтому, по сути, CoP придется соответствовать этому и оставить советам управление и принятие решений. Это подразумевает, что Конференции Сторон могут проводиться реже (скажем, раз в 4 года).

## Новое Управление по листингу

Новое Управление CITES по листингу (CLA) будет отвечать за управление всеми предложениями касательно листингов и листингами согласно Приложению I и Приложению II новых статей конвенции. Мы предлагаем функционально разделить его на три комитета, соответственно занимающихся листингами Приложения I, листингами Приложения II для животных и листингами Приложения II для растений. Более того, мы предполагаем, что ему не нужно одно центральное местоположение, напротив, нужно разделить его на 4 или 5 региональных офисов. С вероятным количеством персонала около 4 000 сотрудников (основываясь на 10 000 листингов и том, что в среднем каждый сотрудник обрабатывает 3 листинга плюс выполняет вспомогательные функции), кажется, что было бы более чем оправдано разделить его по многим местам.

CLA управляет всеми аспектами предложений касательно листингов, начиная с предварительного утверждения заявок и заканчивая окончательными рекомендациями (см. раздел 7). Это подразумевает вовлечение внешних экспертов, создание рабочих групп совместно с CCA и CMEA для оценивания предложений, организации и проведения слушаний, организации инспекций совместно с CCA, управление процессом подачи заявки и совместными заявителями, а также написание промежуточных и окончательных отчетов для того, чтобы Постоянно действующий комитет принял окончательное решение по всем заявкам. Также оно занимается апелляциями, поданными заявителями после публикации окончательного отчета.

CLA инкорпорирует все текущие функции Комитетов по животным и по растениям, которые больше не потребуются в новой программе. Также оно возьмет на



себя много заданий, в настоящее время выполняемых SC, разными рабочими группами и CoP, включая все вопросы, связанные с видами и интерпретацией.

CLA не только занимается заявками касательно листинга, оно также несет ответственность за проведение регулярных рассмотрений листингов. Это охватывает проверки данных, предоставленных в отчетах коммерческих организаций, данные о торговле от СМЕА и информацию о соблюдении нормативов, собранную ССА. Также оно сопоставляет данные, предоставляемые национальными управлениями, с планами управления видами. В ходе проведения рассмотрения листингов CLA может также заказывать внешние ресурсы, например, научные исследования или опросы населения. Все эти функции финансируются из дохода, получаемого от взносов, как было описано в Разделе 8.

CLA может далее инициировать серьезные проверки листингов, которые требуют участия более широкого общества, включая НПО, активистов, местных сообществ и общественности в целом. Это может означать проведение общественных слушаний, запрос на подачу материалов общественностью и командировки.

Кроме того, CLA пишет и постоянно обновляет правила и процессы листингов и подачи заявок.

Для достижения успеха новой регуляторной программы чрезвычайно важно, чтобы CLA работало абсолютно прозрачно – все должно быть задокументировано и опубликовано.

Совет, назначенный CoP, контролирует деятельность CLA. Возможно, совет должен состоять из представителей всех регионов CITES, входящих в Постоянно действующий комитет в настоящее время, и представителей UNEP, IUCN и Конвенции о биологическом разнообразии.

**Как уже упоминалось выше, чтобы сократить возможность «захвата регулирования», в Совете CLA не должно быть ни одного представителя индустрии.**



## Новое Управление по соблюдению CITES

Новое Управление по соблюдению CITES (ССА) будет отвечать за управление соблюдением нормативов коммерческими организациями. Также оно инкорпорирует более широкие функции, необходимые согласно новой программе, например, аудит и сбор взносов. Предполагаем, что ССА должно состоять из следующих частей:

- Секретариат, который продолжает руководить СоР и является основным контактным центром для сторон-подписантов.
- Реестр коммерческих организаций, который управляет регистрацией коммерческих организаций и их сертификацией.
- Инспекторат, который управляет инспекциями и проводит их от имени CLA как часть процесса подачи заявки и листинговых проверок. Кроме того, он проводит инспекции от имени реестра коммерческих организаций для тех организаций, которым нужна сертификация.
- Финансовый отдел, который управляет бюджетами всех новых управлений и сбором всех взносов. Кроме того, он выделяет CDF финансы для распределения.
- Отдел аудита, который выполняет функцию внутреннего аудита для всех новых управлений, а также проводит аудит сторон-подписантов по расходованию финансов, предоставляемых CDF.
- Юридический отдел, который предоставляет юридическую поддержку всем новым управлениям.

Предполагаем, что ССА нужно нанять около 500 штатных сотрудников и находиться в одном местоположении. Нет фактической необходимости в создании региональных офисов, как в случае CLA, хотя некоторые части Инспектората, работающие в определенных регионах, могут располагаться в региональных офисах CLA для более высокой эффективности.

В основе ССА – реестр коммерческих организаций и инспекторат, которые управляют всеми аспектами соблюдения коммерческими организациями условий листинга и требований к отчетности. Хотя фактическое количество коммерческих организаций, вовлеченных в торговлю дикой флорой и фауной (первичные производители, обрабатывающие предприятия,

производители, дистрибьюторы, розничные торговцы, экспортеры, импортеры и т.д.) неизвестно, очень вероятно, что их очень много. Рассчитывая возможный доход от регистрационных взносов в Разделе 8, мы предположили 60 000 предприятий, но фактическое количество может составить сотни тысяч, так как многие первичные производители и обрабатывающие предприятия могут быть довольно небольшими.

Поскольку процесс листинга требует совместной подачи заявок, всем коммерческим организациям, вовлеченным в торговлю, нужно зарегистрироваться в ССА. Это обеспечивает полную прозрачность торговли и прозрачные цепи поставок, а также предоставляет возможность управления соблюдением нормативов тем, что можно ставить специальные условия соблюдения для всех или некоторых коммерческих организаций, вовлеченных в торговлю, в качестве составляющей процесса листинга. Например, для сырых и обработанных шкур может быть достаточно мечения партии, однако, как только шкуры были превращены в потребительский продукт, на финальном этапе от производителя может потребоваться индивидуальное мечение товаров для предотвращения введения в торговлю незаконных объектов.

Помимо регистрации коммерческой организации, в условиях листинга будут указаны определенные обязательные требования к отчетности для мониторинга торговли. Внимание СМЕА будет сосредоточено на отчетности точек входа и выхода на каждом этапе цепи поставок, поэтому ССА придется прибавить к этому отчетность коммерческой организации по итоговым годовым данным, например, общее племенное поголовье для разведения в неволе и общее количество животных, проданных обрабатывающему предприятию. Затем это можно и необходимо согласовывать с такими же данными по каждому предприятию в цепи поставок и цифрами, полученными в ходе мониторинга поставок в реальном времени. Фактическое согласование и анализ рисков будут выполнены в СМЕА, но ССА будет возлагать на коммерческую организацию ответственность касательно предоставления требуемых отчетов и их своевременной подачи. Кроме регистрации коммерческих организаций и отчетности, ССА также руководит сертификацией для ключевых коммерческих организаций в случаях, когда необходимы дополнительные инспекции/ верификация для снижения количества случаев мошенничества или коррупции. Решение о том, какие



коммерческие организации обязаны пройти сертификацию, будет принято совместно с CLA после оценивания листинговых заявок и определения условий листинга. Цель состоит в том, чтобы устранить недобросовестных торговцев и закрыть все значительные лазейки для незаконной торговли.

Вероятно, бремя общего соблюдения нормативов, накладываемое листингом на каждое предприятие, которое является частью совместной заявки, будет изменяться в зависимости от масштабов торговли и размера коммерческих предприятий, вовлеченных в каждый этап цепи поставок. Также оно будет зависеть от текущего статуса вида в плане риска вымирания и последствий, связанных с уменьшающимися или исчезающими дикими популяциями выше влияния экосистемы. Например, исчезающая дикая популяция может уничтожить альтернативные источники средств к существованию, которые зависят от туризма, поэтому к коммерческой организации(ям), собирающей определенный вид в соответствующей местности, могут применяться более многоплановые мониторинг и условия соблюдения нормативов.

Помимо ключевой функции – управления соблюдением нормативов коммерческими организациями – возложение подобных централизованных функций на ССА кажется разумным решением. Можно начать с предоставления ССА функций Секретариата, которые все еще будут охватывать управление всей коммуникацией со сторонами и ответственность за организацию встреч Постоянно действующего комитета и Конференции Сторон. Также Управление должно иметь в своем

составе основную юридическую группу, которая будет предоставлять консультативную поддержку для всех новых управлений.

Кроме того, выглядит так, что ССА подошли бы функции централизованного управления финансами и аудитом. Это управление могло бы заниматься финансовыми операциями для всех новых управлений, сбором взносов с коммерческих организаций и выделением CDF финансов для распределения. Более того, оно могло бы выполнять функцию внутреннего аудита для всех центральных управлений и для аудита финансов, предоставленных национальным управлениям в качестве грантов от CDF. Поскольку речь идет о больших суммах денег, прозрачность расходования национальными управлениями и контроль со стороны ССА будут критически важными для создания доверия общественности к новому регуляторному режиму согласно CITES. Так как в настоящее время коррупция считается ключевым фактором широкомасштабной незаконной торговли, отчетность по всем расходам должна стать центральным компонентом того, как национальные управления будут расходовать гранты от CDF.

Подобно CLA, деятельность ССА должна подлежать контролю со стороны совета, назначенного Конференцией Сторон. Возможно, нужно организовать такой совет из представителей всех регионов CITES, которые сейчас составляют Постоянно действующий комитет, и дополнительных представителей из стран, не входящих в ОЭСР/G20 (чтобы гарантировать надлежащее представительство для бедных и развивающихся стран).

## Новое Управление мониторинга и принудительного исполнения

Управление мониторинга и принудительного исполнения CITES (СМЕА) будет отвечать за достижение законности глобальной торговли согласно CITES и удерживание ее в рамках законности. Оно будет тесно сотрудничать со всеми национальными управлениями по принудительному исполнению, но нести исключительную ответственность за мониторинг торговых потоков по всем международным цепям поставок, и будет иметь полномочия на осуществление контроля и мониторинг рыбного промысла в международных водах.

Центром мониторинга торговых потоков является централизованный сбор данных в реальном времени о фактах ввоза и вывоза, зафиксированных системой мечения и отслеживания, используемой для всех различных видов торговли. Как уже было указано выше (Раздел 7), возможно, при этом будут применены такие существующие и широко используемые стандартные идентификаторы, как GTIN (глобальный идентификационный номер единицы товара) для мечения партии, SGTIN (сериализованный GTIN) для индивидуально меченых товаров, SSCC (серийный код транспортной упаковки) для идентификации поставки, и GLN (глобальный идентификационный номер) как стандартизированный идентификатор местонахождения. Вся эта информация будет централизованно критически рассмотрена в СМЕА и сравнена с базой данных соответствующих разрешений CITES, обеспечивая прослеживаемость от источника до конечного места предназначения всех поставок. СМЕА разрабатывает шаблоны и процессы, используемые коммерческими организациями и национальными управлениями для создания такой системы сбора данных, основанной на глобальных стандартах. Оно будет иметь ИТ инфраструктуру для

разрешений CITES (которая может основываться на существующей системе eCITES) для стран, которые не желают вести свою собственную систему. Оно будет сверять торговые потоки с таможенными данными, заявленными количествами и ежегодными отчетами, предоставляемыми коммерческими организациями, и проводить анализ рисков касательно законности торговли и потенциальных лазеек, используемых незаконной торговлей.

Также СМЕА будет обеспечивать обязательную централизованную верификацию разрешений на импорт и экспорт при каждом пересечении границы поставками. Это включает в себя верификацию посредством сравнения с разрешенными количествами и всеми другими условиями листинга. Например, если поставка внесена на таможенную для предварительного таможенного досмотра в стране и в разрешении указано некое количество шкур, меченных как шкуры животных, разводимых в неволе, система СМЕА будет проверять не только соответствие количества, оно также проследит их к зарегистрированному/сертифицированному предприятию по разведению в неволе, которое было поставщиком шкур, и проверит, есть ли у этого предприятия количество продукции на складе, которое могло фактически обеспечить количество шкур в поставке.

Более того, верификация поставок будет включать в себя полную интеграцию с таможенной (предварительный таможенный осмотр, освобождение от обязательств) и согласование заявленных количеств, включая согласование данных по импорту и экспорту для всех поставок.



Далее СМЕА будет поддерживать все национальные управления по принудительному исполнению в их работе по обеспечению законности торговли. Мы предполагаем, что, в качестве части перехода на новый регуляторный режим, все страны должны взять на себя обязательство по определению минимальных условий наказания за незаконную торговлю ресурсами дикой природы, чтобы это было побуждением к внесению в Конвенцию ООН о борьбе с транснациональной организованной преступностью. Это содействовало бы созданию необходимых отношений СМЕА с другими заинтересованными сторонами, такими как Управление ООН по борьбе с наркоманией и преступностью (UNODC), Интерпол и др., вовлеченными в борьбу с транснациональной преступностью. СМЕА будет делиться данными и оперативной информацией с такими организациями с целью содействия мониторингу финансовых потоков, связанных с незаконной торговлей дикой флорой и фауной.

Также СМЕА стало бы основным глобальным органом, на который был бы возложен мониторинг рыбного промысла

в международных водах, если включить весь рыбный промысел в CITES так, как описано в Разделе 10. Если это произойдет, потребуются довольно широкомасштабная деятельность в диапазоне от базового мониторинга с помощью отслеживания кораблей с ответчиком системы слежения до наблюдения с помощью дронов и инспекций на борту в международных водах.

Как и в случае с CLA и CCA, деятельность СМЕА должен контролировать совет, назначенный Конференцией Сторон. Возможно, такой совет должен состоять из представителей всех регионов CITES, которые входят в Постоянно действующий комитет в настоящее время, и дополнительных представителей из таких организаций, как UNODC, Всемирная таможенная организация, Интерпол и Конвенция ООН о борьбе с транснациональной организованной преступностью.

## Новый Отдел распределения

Отдел распределения CITES (CDF) будет распределять финансы между всеми странами-подписантами для финансирования деятельности их национальных управлений (Орган управления, Уполномоченный научный орган и Управление по принудительному исполнению). Он будет учрежден Конференцией Сторон согласно новым статьям Конвенции и, возможно, будет находиться в рамках CCA, поскольку не нужно большого количества персонала, если на CDF не возложена функция аудита.

Очевидно, что составление формулы распределения финансов вызовет затруднения, но она должна основываться на тех же принципах, что и раньше – обеспечение законности и экологической устойчивости всей торговли. Это означает, что необходимо принимать во внимание уровень импорта и экспорта торговли в каждой стране, а также количество торгуемых видов, которые являются местными именно в этой стране, и их относительный статус. Скорее всего, Конференции Сторон нужно будет постоянно пересматривать эту формулу. Также, возможно, придется инкорпорировать минимальный уровень грантов, чтобы гарантировать, что все страны-подписанты получают достаточное финансирование для построения и обслуживания необходимой инфраструктуры и ресурсов.

Если весь рыбный промысел в открытом море будет охвачен новой конвенцией, как уже обсуждалось в Разделе 9, тогда необходимо будет направить значительную часть получаемых взносов для создания требуемой структуры мониторинга и контроля. В свою очередь, это окажет влияние на доход от взносов, доступный для распределения в CDF, и может потребовать более высокого уровня взносов, чем было описано выше, скажем, 2,5% вместо 1,5% в качестве ежегодного листингового взноса для торговли высокой стоимости (что позволило бы собрать дополнительные 4,5 млрд долларов США в год при общей стоимости торговли в 450 млрд долларов США).

Схема распределения и расходов национальных управлений подлежит аудиту со стороны специально уполномоченной группы аудиторов из CCA. Страны должны будут ежегодно отчитываться перед CCA по использованию финансов, и их расходы будут проходить регулярную проверку для обеспечения того, что финансы не были направлены на другие цели.



## А нужны ли нам центральные управления?

По сравнению с текущей программой CITES (и большинства международных конвенций), эта программа может показаться ужасным сосредоточием регулирования и выглядеть «перебором» в плане создания «гигантской бюрократии». По нашему мнению, это вызывает беспокойство только потому, что общество привыкло считать все регулирование плохим и негативным с самого начала неолиберальных реформ в 1980-х. Дело в том, что без сильного и хорошо оснащенного центрального регулятора невозможно достичь двух ключевых целей – экологической устойчивости и достижения законности всей торговли.

Все коммерческие организации, участники торговли дикой флорой и фауной, занимаются повышением своей продажи и прибыли, а не достижением цели сохранения природы или законности торговли. Без непосредственного управления коммерческими организациями у них не возникнет никакого повода для беспокойства по поводу устойчивости, и они смогут (что и делают [96]) просто закрывать глаза на происходящие незаконные действия. Коммерческие организации серьезно воспринимают регулирование и

и интернализируют стоимость соблюдения только тогда, когда их заставляют соблюдать нормативы для сохранения доступа к рынку.

Мы находимся в ситуации экстремальной потери биоразнообразия, глобального потепления и кризиса утилизации отходов и загрязнения потому, что у нас слишком долго слишком мало регулирования. Антирегуляционный маятник качнулся слишком далеко и теперь нужно решительно качнуть его назад, чтобы решить безотлагательные глобальные проблемы. Любая попытка разобраться с потерей биоразнообразия и уничтожением окружающей среды без ряда сильных глобальных регуляторов оторвана от реальности. Мы уже знаем, чего можно достичь таким подходом – множества амбициозных целей и величественных ораторских выступлений, но ничего даже отдаленно напоминающего практические действия.

**Стоит напомнить себе, что ни одна из Айтинских целей Конвенции о биологическом разнообразии не была достигнута несмотря на то, что 10 лет назад 196 стран дали торжественное обещание [97].**



## Раздел 11

# Примеры нового режима в действии

Мы используем этот раздел для иллюстрации аспектов того, как работал бы новый режим для трех разных отрядов или видов, указанных в листингах Приложения II CITES в настоящее время. Мы используем питонов (кожу), благородные кораллы и розовое дерево. По очевидным причинам в этих примерах мы будем делать предположения о том, как осуществляется фактическое управление листингами, и что может оказаться неприменимым для работы, когда будет разработана детальная система листингов.

Например, создание индивидуального листинга для каждого отдельного вида кораллов вряд ли отразится на том, как фактически работает торговля. Отряд черных кораллов (*Antipatharia*) уже указан в листинге Приложения II CITES, он состоит из 7 семейств, 280 видов, с несколькими отличающимися морфологическими характеристиками [98].

**На самом деле одни и те же компании будут торговать большими количествами видов и может оказаться, что будет целесообразнее группировать листинги кораллов по отрядам, семействам или даже по исходной стране/региону или сочетанию вышесказанного, если только вовлеченные коммерческие организации достаточно четко определены. Это отличается от текущего подхода CITES, потому что новый режим непосредственно управляет коммерческими организациями и торговлей, а не правительствами.**

Также мы предоставим один пример потенциального листинга для Приложения I согласно новому режиму и для этой цели мы используем львов. Это позволит нам исследовать некоторые вопросы, связанные с обработкой заявок, и возможные последствия для популяций в дикой природе и львов, содержащихся в неволе.

## Пример 1 – Кожа питона

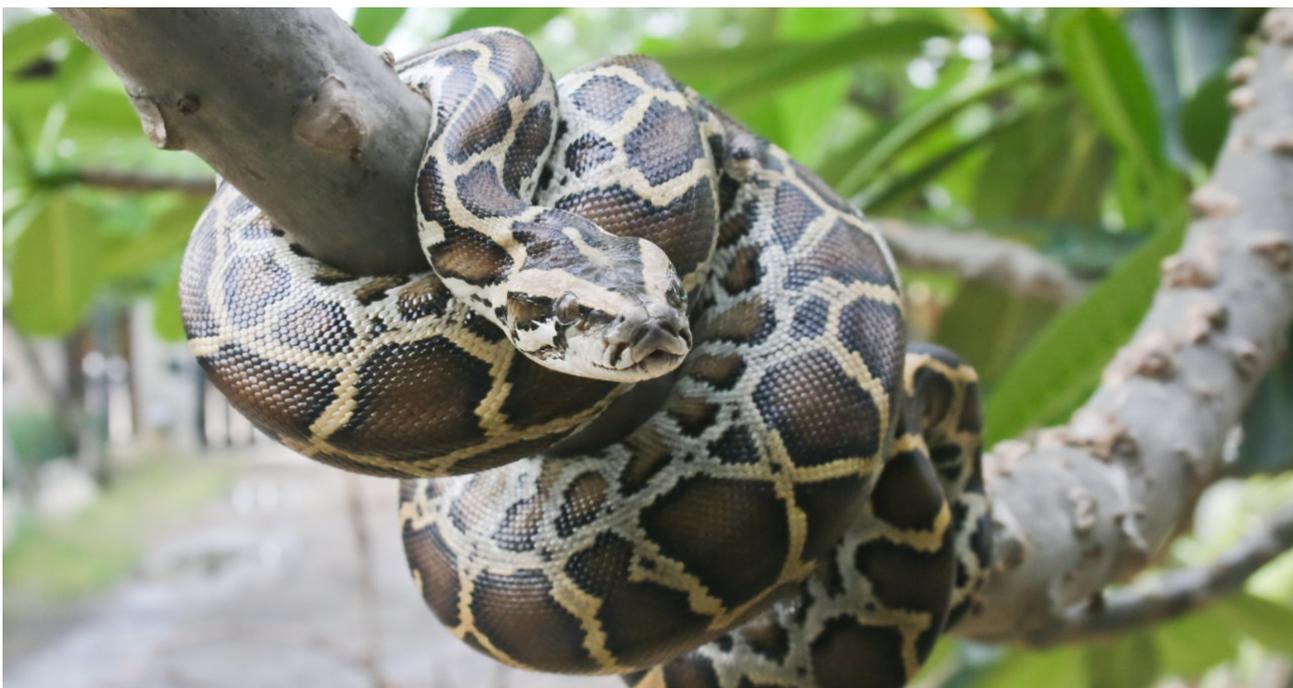
Стоимость международной торговли кожей питонов составляет около 1 млрд долларов США, такая кожа используется исключительно для эксклюзивной элитной моды, модных аксессуаров и растущего множества модных украшений. Более 1 млн шкур производятся в 10 исходных странах Юго-Восточной Азии каждый год, при этом большое количество змей вылавливают в дикой природе [99]. Почти все шкуры отправляют в Италию для дубления, а затем их покупают конгломераты модной индустрии, включая Kering и LVMH, которые используют кожу для изготовления обуви, курток, сумок и других аксессуаров.

Согласно новому механизму перехода CITES мы указали ранее, что коммерческим организациям, вовлеченным в торговлю кожей питона, придется зарегистрироваться в предшественнике ССА и сообщить, сколько змей/шкур они обрабатывают и продают каждый год. Поскольку эта торговля является очень ценной и часть ее составляет широкомасштабная незаконная торговля, вероятно, что она будет приоритизирована на листинг в CLA, как только начнут работу новые управления. Несмотря на экстенсивные исследования и обсуждения согласно текущей CITES [100], особенно в плане мечения и отслеживания шкур, на самом деле не было сделано

ничего, чтобы достичь прозрачности законной цепи поставок или прекращения незаконной торговли.

CLA отправит всем внесенным в реестр коммерческим организациям, торгующим питонами, запрос на подачу заявки, и как только коммерческие организации выберут основного заявителя, проведет подготовительное собрание для представления указаний по подаче заявки и требований к подаче. Это включает в себя не только этапы процесса, но и то, какие вопросы необходимо решить для получения утверждения заявки и какие требования к информации касательно данных о торговле, исследованиях популяции, здоровье экосистемы, текущей незаконной торговле, предложениях о том, как удерживать незаконные объекты от попадания в цепи поставок и документации всего процесса. Также Управление уведомит все НПО, зарегистрированные как наблюдатели, о запросе на подачу заявки, чтобы НПО, организации гражданского общества, местные сообщества и отдельные лица также могли подготовить свои пакеты документов для подачи заявки.

Как уже было сказано в Разделе 7, предполагается, что на подготовку заявок у коммерческих организаций уйдет 6–18 месяцев. Хотя работа по предоставлению всех необходимых данных и



информации может быть выполнена или скоординирована самим основным заявителем, фактическая заявка является совместной заявкой всех коммерческих организаций, торгующих питонами в качестве части международной торговли, что охватывает конгломераты модной индустрии, кожевенные фабрики, организации, занимающиеся разведением в неволе, уборочными работами и обработкой в странах происхождения, экспортеров и импортеров, а также любые другие коммерческие организации, торгующие змеями или кожей.

От таких коммерческих организаций требуется подписание обязательного к исполнению соглашения о совместном покрытии расходов и обмене данными для предотвращения «бесплатного проезда» или отсутствия обмена информацией в ходе процесса подачи заявки. Ни одна коммерческая организация, которая не подписала соглашение, не может быть частью заявки и не может торговать питонами или кожей питонов, как только листинг вступит в силу (либо утвержден, либо отклонен). Совместные заявители должны уплатить взнос сразу же после завершения подготовительных этапов и официального начала процесса заявки.

В то же время CLA назначит лидера группы и организует группу оценивания для рассмотрения этой заявки, в которую будут входить внешние эксперты и эксперты из ССА и СМЕА. Они будут работать над уточнением критериев оценивания касательно уровней уборочных работ, статуса популяции и трендов, влияния вылова диких животных или сбора растений и их незаконного сбора на экосистему, способности осуществлять мониторинг и контроль над уровнями и процессом уборочных работ, статуса разведения в неволе, условий и трендов, влияния предприятий по разведению на окружающую среду, требований по мечению и отслеживанию для предотвращения незаконного введения объекта в торговлю, текущей торговли сумками и обувью из поддельной кожи питона, уровня и эволюции спроса на продукты из кожи питона и любых других вопросов, которые влияют на устойчивость и законность глобальной торговли кожей питона и производными товарами.

В течение 6–18 месяцев подготовки документов на подачу заявки совместные заявители могут попросить о содействии с научным обеспечением со стороны CLA и внешних экспертов. Также они могут попросить о дополнительных объяснениях касательно требований к подаче заявки и встреч в CLA для получения ответов на свои вопросы. Все вовлечение CLA в этот процесс требует уплаты дополнительных взносов согласно комплексному



графику взносов, который будет опубликован CLA. НПО, гражданское общество и отдельные лица, которые готовят заявки, будут отвечать за свои собственные расходы, но им не придется платить взносы за подачу заявок или посещение слушаний.

Как только совместная заявка была подана, начинается отсчет времени процесса оценивания. За первые 120 дней группа оценивания изучит документы на подачу заявки, проверяя их с критериями оценивания, предварительно согласованными группой. Результатами этого процесса будут рабочий оценочный отчет и список вопросов к заявителям. По истечению 120 дней отсчет времени останавливается, заявители получают список вопросов, на которые им необходимо ответить для перехода на следующий этап процесса оценивания. У них будет до 6 месяцев на то, чтобы ответить на вопросы и предоставить любую дополнительную информацию, разъяснения и обязательства, которые были потребованы группой оценивания. Именно на этом этапе группа оценивания может принять решение о том, чтобы объявить о



возможности дальнейшей подачи документов касательно такой заявки со стороны общественности.

После получения обновленных документов для заявки опять начинается отсчет времени, и у группы оценивания есть 60 дней на следующую фазу процесса оценивания. В ходе этой второй фазы могут проходить любые слушания (экспертов или общественности). Группа CLA может также принять решение о запросе дальнейших консультаций экспертов по научным вопросам или принудительному исполнению. Необходимо помнить, что цель всегда является двойной – достижение истинной экологической устойчивости и утверждение законности всей торговли. Если у членов группы оценивания из CLA и СМЕА появятся какие-либо сомнения в эффективности предлагаемого мониторинга и контроля за удерживанием торговли в рамках законности, они могут привлечь внешних экспертов из UNODC, Интерпола или организаций из частного сектора, имеющих опыт работы в других видах торговли со строгим мониторингом (например, фармацевтической

промышленности), чтобы те помогли им с оцениванием.

После второго этапа либо будет опубликован окончательный отчет об оценивании, либо группа оценивания может попросить дополнительной информации или ответов от заявителей. В таком случае наступит третий этап. У заявителей будет до 3 месяцев до того, как отсчет времени возобновится, если потребуется третий этап. Оценивание третьего этапа длится 30 дней и отсчет времени окончательно останавливается после публикации окончательного отчета об оценивании (который будет доведен до сведения широкой общественности).

Опубликованный отчет об оценивании содержит окончательные рекомендации со стороны группы оценивания. Если окончательная рекомендация против листинга на торговлю, совместные заявители могут подать апелляцию (что потребует уплаты дополнительного взноса). Необходимо, чтобы в этой апелляции были указаны причины исключительно на основании всей информации, ранее предоставленной в CLA, и решение, принимаемое по апелляции, также основывается исключительно на документах из пакета заявки и отчете об оценивании (и внутренних документах). В процессе рассмотрения апелляции запрещено предоставлять какие-либо новые доказательства. Для принятия решения по апелляции CLA учреждает апелляционную коллегию (в которую не входит ни один член группы оценивания). Решение апелляционной коллегии является окончательным, любые дальнейшие апелляции на негативные рекомендации касательно листинга невозможны. Все ранее уплаченные взносы в отношении заявок не подлежат возврату.

Если окончательная рекомендация гласит в пользу листинга для торговли, в отчете об оценивании будут детально изложены все условия листинга. В случае кожи питона это может охватывать (не ограничиваясь изложенным):

1. Условия относительно устойчивых уборочных работ в дикой природе и управления процессами и квотой сбора.
2. Условия относительно разведения в неволе и управления, сертификации и аудита предприятий.
3. Требования относительно мечения и отслеживания змей и шкур для предотвращения незаконной торговли и введения в торговлю незаконных товаров.



4. Условия относительно отчетности коммерческих организаций в CLA, CCA и CMEA.
5. Особые условия относительно процесса повторного мечения на кожевенных фабриках и перехода от мечения партии к индивидуальному мечению в зависимости от того, какому решению отдается предпочтение.
6. Требования к мониторингу в реальном времени и отчетности для прослеживаемости цепей поставок и интеграции с таможенной.
7. План управления видом и требования к национальным управлениям всех стран, вовлеченных в торговлю.
8. Любые дополнительные условия или проверки выдачи разрешений на экспорт или импорт национальными управлениями.
9. Любые дополнительные условия соблюдения нормативов для отдельных организаций, которые подлежат мониторингу со стороны CCA и CMEA.
10. Требования к мечению розничных продуктов и рекламе для предотвращения продажи и рекламы подделок или незаконно полученных продуктов из кожи, и
11. График пересмотра листингов.

Большинство этих условий для листинга будут стандартными для целого ряда видов. Возможно, будут отдельные стандарты для растений, наземных, пресноводных и морских животных. Однако, наличие стандартов не означает, что не будут определены специальные условия для отдельных видов. Например,

питонов и вылавливают в дикой природе, и разводят в неволе, что требует специальных условий для мониторинга и соблюдения нормативов. Кроме того, не все виды и полученные от них продукты легко поддаются мечению с помощью микрочипирования или присоединения RFID меток или штрихкодов.

На этой стадии совместные заявители должны официально принять окончательную рекомендацию и заключить листинговое соглашение (которое было бы стандартным правовым документом) с CITES. Только затем можно направлять окончательные рекомендацию и отчет по листингу в Постоянно действующий комитет для утверждения или отклонения с помощью голосования.

Как только листинг вступит в силу, начнется постоянный поток данных в CCA, CMEA и CLA. Все начинается с мониторинга цепи поставок в реальном времени в точках входа и выхода и далее подразумевает разрешения на импорт и экспорт, предварительный таможенный досмотр и утверждение. В обязанности CMEA входит создание необходимых алгоритмов для валидации данных, валидации разрешений, сверки заявленных количеств, индикаторов риска, а также оценивания и сообщений о каких-либо вопросах соблюдения нормативов (отсутствие отчетности или просроченная отчетность, отсутствие требуемых данных, несогласованные данные, предполагаемое мошенничество и т.п.). Все вопросы немедленно доводятся до сведения группы CMEA по принудительному исполнению, национальных управлений и CCA для расследования, инспекции и каких-либо корректирующих действий.

В случае видов, используемых в широкомасштабной незаконной торговле, таких как кожа питона, необходим также интенсивный мониторинг всей незаконной торговли и механизмов, используемых для обхода средств защиты законной торговли или введения незаконно полученной кожи в цепи поставок. В этом случае специальный план по устранению незаконной торговли является частью листинговых условий и выполняется он совместно заявителями-коммерческими организациями, СМЕА и национальными управлениями по принудительному исполнению. Отчетность по выполнению этого плана будет влиять на цикл пересмотра листинга. Возможно, потребуются более частые пересмотры в течение первых пяти лет.

Также необходимо отметить, что любой новой коммерческой организации, желающей войти в торговлю указанным в листинге видом, придется подписать для этого листинговое соглашение с CLA и соглашение о совместном покрытии расходов и обмене данными с другими коммерческими организациями. Также ей придется зарегистрироваться в ССА и выполнить все листинговые условия и требования к отчетности.

Решение о том, какими будут условия принятия новых коммерческих организаций в торговлю (например, возмещение части взносов и расходов, связанных с подачей заявки), будут принимать коммерческие организации, которые уже подписали оба соглашения.

Листинг остается в силе до тех пор, пока его пересмотры рекомендуют продолжать торговлю, пока коммерческие организации продолжают платить свои ежегодные листинговые взносы и никакие действия, связанные с соблюдением нормативов, не требуют запрета или временного прекращения торговли.

Если заявка на торговлю была отклонена со стороны CLA или Постоянно действующего комитета, временный листинг автоматически отменяется, и торговля входит в категорию специального мониторинга со стороны СМЕА. Необходимо предположить, что в случае провала совместной заявки по крайней мере некоторые предприятия попробуют торговать незаконно, поэтому СМЕА должно обратить внимание на такой потенциальный сценарий.





## Пример 2 – Благородные кораллы

Торговля благородными кораллами для аквариумов высокого класса имеет такую же высокую стоимость, как и торговля кожей питона. Ежегодно из рифов собирают миллионы кораллов, и общая стоимость торговли составляет сотни миллионов долларов [101]. Хотя процесс листинга кораллов во многом похож на то, что мы уже описали выше, есть некоторые различия, которые заслуживают на внимание.

Позволим себе предположить, что в случае кораллов важность влияния на экосистему и фактические методы селективного сбора сыграли бы намного более важную роль, чем в случае питонов. Кораллы являются основанием экосистемы рифа, они легко повреждаются, поэтому чрезмерное использование или неосторожный сбор могут иметь намного более сильное влияние. В свою очередь, это поднимает вопрос о возможности проведения мониторинга сбора кораллов, поскольку в основном их собирают отдельные лица или очень маленькие организации. Следует напомнить, что визуальная инспекция рифов будет компонентом любых листинговых условий, но намного сложнее справиться с последствиями

несоблюдения нормативов, если коммерческие организации могут просто закрыться и повторно открыться через какое-то время, или если отдельные лица могут просто перейти на другое место.

Торговля кожей питона имеет природные «перевалочные пункты» – первичные обрабатывающие предприятия, которые умерщвляют змей, и кожевенные фабрики, которые превращают сырую кожу в обработанную. Нам неизвестны такие «перевалочные пункты» для торговли благородными кораллами, помимо таможни. Кроме фрагментированной цепи поставок, большая часть продажи кораллов происходит онлайн, что упрощает обход каких-либо условий или ограничений, наложенных на коммерческую организацию как часть листинга. Следовательно, может понадобиться создание «координационного центра» либо в каждом рынке экспорта, либо в каждом рынке импорта (или в обоих), чтобы (1) было легче выбрать основного заявителя, и (2) было возможно притянуть коммерческую организацию к ответственности в тех

случаях, когда такое действие имеет существенное влияние на торговлю.

Поскольку список стран происхождения и импортирующих стран очень небольшой, это действительно вполне рабочий подход. Данные за 2000 год показывают, что 43% кораллов поступают из Филиппин, 26% – из Индонезии, 12% – из Соломоновых островов, а остальная часть торговли поступает из Австралии, Мальдив, Фиджи, Палау и Шри-Ланки [102]. Список стран назначения еще короче, в документе упоминаются только США, Соединенное Королевство и ЕС. Возможно, что-то немного изменилось, но было бы целесообразно определить всего по одному (или по два) лицензированному экспортеру(а) и по одному лицензированному импортеру в каждой стране (или торговом блоке), чтобы создать «перевалочные пункты», позволяющие контролировать торговлю.

Учреждение координационных центров упростило бы создание жизнеспособной схемы мечения и отслеживания (которая может состоять в мечении партии запечатанных контейнеров или даже целых паллет). Также это позволило бы мониторить общее количество экспорта, что предотвратило бы превышение квоты посредством незаконных уборочных работ. Однако создание координационных центров не выведет незаконную торговлю «из игры» в том смысле, что координационный центр сможет покупать у любого продавца, зарегистрированного или нет, проходящего мониторинг или нет (что повлекло бы за собой коррупцию или мошенничество, хотя они оба уже давно присущи торговле дикой флорой и фауной).

Если осуществление мониторинга и контроля на уровне коммерческой организации является слишком трудным, может, было бы разумнее сфокусировать мониторинг на утвержденных площадях для сбора и продолжать работу по предотвращению любого сбора кораллов из неутвержденных районов. Исходя из того, что рифы поставляют в торговлю аквариумами не только кораллы, но и декоративные виды рыб, возможно, общий объем торговли позволил бы внедрить мониторинг с помощью дронов или подобную технологию мониторинга местности.

**Кроме того, кораллы являются хорошим примером разработки условий листинга, которые затрагивают проблемы реального мира, а не просто научные критерии.** Как уже было сказано во вступлении к этому разделу, что касается кораллов, невозможно визуально распознать вид из-за отсутствия морфологических различий. Поэтому можно было бы составлять листинги на уровне семейства или отряда. Если сложность визуальной верификации

перерастает в неспособность верифицировать поставки на таможне, тогда необходимо сделать инвазивную технологию частью процесса и учредить обязательный уровень таких инспекций для всех поставок (это стандартная практика для санитарных и фитосанитарных проверок продуктов питания на границе).

Более того, коралловые рифы попадают под все более частые и широкомасштабные неблагоприятные события, такие как циклоны и обесцвечивание рифов. Такие события находятся вне контроля коммерческих организаций, вовлеченных в торговлю, поэтому национальные управления в сотрудничестве с СМЕА должны будут осуществлять их мониторинг. Реагируя на такое событие, национальное управление, опять же в сотрудничестве с СМЕА и CLA, может принять решение (или получить запрос на принятие решения) закрыть район для уборочных работ или существенно снизить региональную квоту. Необходимо быстро вводить такие меры, поэтому, хотя будут проведены консультации с коммерческими организациями и их попросят выполнять новые условия, это все равно будет иметь существенное влияние на торговлю.

Как можно увидеть из представленного выше обсуждения, способы оценивания листингов могут значительно отличаться, они могут даже потребовать учреждения новых юридических лиц для осуществимости контроля. Мы возвращаемся к главному аргументу: новый регуляторный режим должен быть одновременно гибким и достаточно мощным, чтобы добиться экологической устойчивости и законности торговли. В случае кораллов это может означать, что странам происхождения придется принять специализированные законы для создания лицензированных координационных центров, которые предоставят правительствам право и обязанность ограничивать торговлю в результате неблагоприятных событий, не получая взамен иск или необходимость выплачивать компенсацию коммерческой организации.





### Пример 3 – Розовое дерево

Наш последний пример листинга для Приложения II рассмотрит твердые породы тропических деревьев, обычно классифицируемые китайскими производителями мебели как «розовое дерево». Обычно это древесина, собираемая на месте, в Юго-Восточной Азии, однако расходование доступных материалов означает, что в настоящее время большинство (если не все) поставок происходят из Африки [103]. В основном, эту древесину транспортируют в виде необработанных колод в контейнерах и, поскольку многие используемые виды деревьев указаны в листингах CITES, большая часть торговли является незаконной.

Что здесь имеет значение в связи с новым режимом CITES – это способность контролировать и искоренять незаконную торговлю, чтобы листинг был эффективным. Необходимо сопоставить это с фактическими условиями на месте, в странах Западной Африки, которые являются основным источником экспорта розового дерева в настоящее время. Широкие исследования Управления ООН по борьбе с

наркоманией и преступностью (UNODC) показали, что незаконный и сомнительный экспорт розового дерева – это огромный бизнес в Нигерии, Гамбии, Гане и Сьерра-Леоне. Например, согласно оценкам, в Гамбии стоимость незаконного экспорта розового дерева составляет около половины всего экспорта страны или 10% от ее ВВП! [104]

К законному экспорту из Нигерии прибавляется древесина из Камеруна. Нелегальный экспорт из Гамбии – это почти все розовое дерево из Сенегала. Кажется, что к экспорту из Ганы прибавляется нелегальный импорт из Буркина-Фасо. Это не единственные страны, которые, похоже, экспортируют больше розового дерева, чем это позволяют их известные запасы. Например, в Мали розовое дерево «косо» является защищенным видом с 1995 года. Несмотря на это, согласно гармонизированной системе (HS) торговых данных Объединенных Наций, эта страна умудрилась законно экспортировать более 80 000 кубических метров розового дерева в 2018 году, что составило около полмиллиона деревьев [105].

Эта «торговля» между странами, на которую теоретически требуются разрешения CITES на экспорт и вторичный экспорт, является скрытой, потому что границы в этом регионе либо охраняются плохо, либо находятся под эффективным руководством полевых командиров этого региона, а не национальных управлений [106]. Поэтому здесь контроль за уборочными работами не поможет искоренить незаконную торговлю. Фактические уборочные работы проводятся по устаревшим технологиям – местных жителей нанимают для того, чтобы они нашли первосортные деревья, а местных работников с цепными пилами нанимают, чтобы они их спилили, часто за очень низкую плату. Затем грузчики вручную транспортируют колоду от места падения в депо, и погрузчики, работающие группами по пять-шесть человек, погружают их на грузовые автомобили для транспортирования [107]. Первым «перевалочным пунктом», где можно было бы учредить торговые контроли, является место, в котором колоды погружают в контейнеры.

Вторым «перевалочным пунктом» являются порты, используемые для экспорта, но упомянутые страны редко способны разгрузить или отсканировать отплывающие контейнеры с древесиной для верификации их содержимого, поэтому браконьеры загружают верхнюю треть контейнера обрезным пиломатериалом, чтобы прикрыть незаконный экспорт колод. В большинстве стран один только объем торговли делает комплексную инспекцию невозможной. В 2017 году Нигерия экспортировала 750 000 кубических метров розового дерева, что эквивалентно почти 40 000 контейнеров древесины или более 100 контейнеров в день [108]. Есть и хорошая сторона: сейчас многие порты Африки находятся под контролем иностранных компаний, что позволило бы CLA и CCA выставить требование, чтобы эти операторы устранили незаконный экспорт.

Как мы уже упоминали, контроль и искоренение незаконной торговли – это основная цель новой программы, поэтому нельзя утверждать ни один листинг на розовое дерево (или любой вид древесины) без представления комплексной стратегии искоренения незаконной вырубке и экспорта деревьев. Чтобы такая стратегия была принята в CLA, CCA и CMEA, она должна быть выполнимой и основываться на известных местных условиях и деятельности. Поэтому, если невозможно поймать на незаконной вырубке, остановить наземное транспортирование и первичную погрузку колод в контейнеры, прикрытые обрезными пиломатериалами, тогда операторам порта придется приобрести

оборудование и создавать место для разгрузки контейнеров, чтобы проводить инспекции и хранить незаконно вырубленные колоды до тех пор, пока ими можно распорядиться. Ввиду состояния границ в этом регионе и способности достигать альтернативных портов для экспорта, если не учреждена инфраструктура для отлова незаконных поставок, необходимо ставить одинаковые условия для всех портов, которые уже используются браконьерами или которыми они могут воспользоваться.

Необходимо внедрить такие же контрольные меры касательно розового дерева в импортирующих странах (в основном, в Китае, Вьетнаме, Индии), при этом должен быть намного более строгий контроль за мониторингом количества и колод, и мебели. У мониторинга древесины есть большое преимущество в том, что поставки крупногабаритные и их нельзя переправлять по воздуху, поэтому порты в экспортирующих, импортирующих и транзитных странах (например, Сингапуре) являются очевидными местами для внедрения контролей, инспекций и оборудования для мониторинга.

Как и в случае с кораллами, отсутствие различительных характеристик между разными видами после того, как они превратились в колоды или распиленную древесину, означает, что похожие виды должны становиться частью листингов, что уже и было сделано в случае видов розового дерева, указанных сейчас в листингах CITES.





## Пример 4 – Львы (Приложение I)

Необходимо напомнить о том, что листинги Приложения I созданы для обеспечения полной защиты от любого вида коммерческого (и даже образовательного и научного) использования во всех странах-подписантах. Это значит, что защита простирается за пределы торговли в регулирование внутренних рынков. Согласно новой программе, листинг Приложения I обязательно посягнет на «права личной собственности» и может полностью запретить разведение в неволе, сбор, охоту, торговлю, удерживание в неволе (включая государственные зоопарки, а не только частные зоопарки или места для развлечения), использование в медицинских и научных исследованиях и торговлю любыми производными продуктами.

Скорее всего, львов укажут в листинге под категорией глобальной культурной значимости для видов, которые имеют такой статус во многих или большинстве стран. Львы имели огромную культурную значимость в течение длительных исторических периодов и наитеснейшим образом связаны со статусом и властью. Их повсеместно используют в

гербах государств (а раньше королевств) и на зданиях, обозначающих власть (например, парламентах).

Хотя мы с почтением относимся к львам, широко используем их в рекламе и даже создаем о них кинохиты (в 2019 году новая версия «Короля Льва» компании Disney собрала около 1,6 млрд долларов США только в кассовых сборах [109]), их статус в дикой природе остается неопределенным. В зависимости от пределов, используемых для жизнеспособности, научные исследования приходят к выводу, что в настоящее время в Африке существует всего 5 генетически жизнеспособных популяций львов [110]. Подавляющее большинство живущих сейчас львов не живут в дикой природе вообще, они живут в помещениях для разведения в неволе (в основном в Южно-Африканской Республике), где их разводят для подготовленной охоты и торговли львиной костью.

Именно из-за громаднейшего несоответствия между глобальным статусом легендарного вида и неопределенным статусом диких популяций необходимо рассматривать листинг для львов по Приложению I согласно новой категории глобальной культурной значимости. Здесь мы можем только сделать наброски того, какими должны быть точные критерии листинга для этой категории. Хотя частично рассмотрение должно касаться того, как не позволить львам вымирать в дикой природе, основной линией аргументации должно быть то, что разведение и удерживание львов в неволе несовместимо с их статусом в человеческой культуре. Удерживание их в неволе – это просто выражение доминирования человека над другими основными хищниками и обслуживание экономических интересов (охота, развлечение, торговля львиной костью).

Из вышесказанного должно быть понятно, что цель нового Приложения I состоит в том, чтобы поднять человечество выше повествования, бытующего в течение последних 300 лет или что-то около того, которое гласит, что «люди появились на этой планете для того, чтобы доминировать над природой и использовать ее», и сознательно расставить границы для его применения. Это касается и категории прав, не принадлежащих человеческой расе, поскольку это означает делиться планетой с другими, а не доминировать на ней.

Возможно, именно коалиция НПО и других организаций государственного и частного секторов, обеспокоенных текущей практикой умерщвления и использования львов для получения прибыли, должна подавать заявку на листинг львов в Приложении I. В отличие от заявок на Приложение II, противоположные взгляды всегда будут разрешены и включены в подачу заявки на оценивание. Это может создать антагонистическую динамику между двумя одинаково целеустремленными сторонами, мотивированными собственными интересами. Поэтому мы предполагаем, что группе CLA необходимо активно исследовать общественное мнение в качестве части листингового оценивания для Приложения I с тем, чтобы по максимуму использовать чувства и мнения людей, с которыми обычно не консультируются по такому поводу.

Если бы листинг львов был утверждён в категории глобальной культурной значимости, это лишило бы законной силы все виды коммерческой деятельности, связанные с живыми животными и производными продуктами. Это охватило бы прекращение трофейной охоты на львов, все разведение их в неволе и торговлю ими как домашними животными, а также удерживание львов в неволе для каких-либо целей. Также это потребовало бы, чтобы все страны-

подписанты объявили убийство львов незаконным в своем внутреннем законодательстве, что повлекло бы за собой другой подход к «проблемным животным» в Африке. Кроме того, такой листинг создал бы дальнейшую необходимость создания многоплановой защиты для оставшихся диких популяций.

Как уже было сказано в Разделе 6, для финансирования такой защиты и охраняемых территорий в CITES были бы переданы глобальные «права на использование изображений» видов, указанных в листингах Приложения I (в категориях глобальной культурной значимости и прав, не принадлежащих человеческой расе). Изображения всемирно известных видов широко используются в рекламе, кинофильмах и на ТВ, поэтому передача таких прав на использование изображений в CITES позволила бы ССА взимать взносы за использование таких изображений в любом виде коммерческой деятельности. Что касается львов, эта идея уже была воплощена в жизнь в виде добровольной инициативы рекламной индустрии – Фонда «Львиная доля» (Lion's Share Fund) [111].





## Раздел 12

# Рассмотрение области применения

Общая область применения текущей конвенции CITES указана в преамбуле и определениях, которые предшествуют статьям. Согласно им, она охватывает всю «международную торговлю видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения». Согласно определениям указано, что торговля охватывает экспорт, вторичный экспорт, импорт и интродукцию из моря. Далее термин «интродукция из моря» определен как «привоз в государство образцов..., изъятых из морской среды, не находящейся в юрисдикции какого-либо государства». Это значит, что все виды морских животных, выловленные в международных водах, попадают в область применения и на рассмотрение касательно листинга согласно текущей программе CITES. В области применения не указано какое-либо использование диких видов флоры и фауны для внутреннего потребления, что охватывает вылов образцов видов морских животных в пределах эксклюзивной экономической зоны страны (если только они предназначены для внутреннего потребления).

Согласно текущей модели черного списка, фактическая область применения деятельности и процессов CITES всегда ограничена видами, указанными в трех приложениях. Это количество стремительно увеличивается – от 700 видов, указанных в 1981 году, до свыше 38 700 сегодня. CITES не занимается видами, находящимися под угрозой исчезновения, торговля которыми не осуществляется согласно вышеуказанному определению, и не занимается видами, торговля которыми осуществляется, но в настоящее время они не указаны в листингах. Последнее является существенным недостатком, поскольку это затрудняет обзор крупной торговли, данные о которой не собирают (а отсутствие листинга может объясняться политикой, а не статусом вида, определяющим его как находящегося под угрозой исчезновения).

Хотя в настоящее время CITES не может регулировать внутреннее потребление, у него есть недавний опыт принятия резолюций, в которых она просила страны закрыть внутренние рынки в исключительных обстоятельствах (например, торговлю слоновой костью и рогами носорога). Она также поддерживала

инициативы по сокращению спроса, что показывает дальнейшую готовность вмешиваться во внутренние рынки.

**Что изменится согласно предложенной модели белого списка – это не общая область применения конвенции, которая остается прежней, с небольшим расширением мандата на регулирование внутренних рынков касательно небольшого количества видов, указанных в новом Приложении I. Напротив, теперь фактическая область применения процессов и деятельности CITES охватывает ВСЕ виды, торговля которыми осуществляется (согласно определению CITES), поскольку никакая торговля не может иметь место без успешного рассмотрения заявки на листинг для нового Приложения II. Такое расширение области применения закрывает упомянутую ранее лазейку и гарантирует достижение полной видимости влияния международной торговли на популяции диких видов. Также оно нейтрализует влияние отсрочек листингов, которые сейчас в среднем достигают 12 лет [112].**

Практическое воздействие такого перехода к модели белого списка будет наиболее значимым для вылова морских животных в международных водах, поскольку, согласно новой модели, весь коммерческий рыбный промысел будет подлежать непосредственному регулированию со стороны CITES. Учитывая тот факт, что, согласно комплексному анализу и отчету IPBES за

2019 год, непосредственное использование составляет первичный риск вымирания для морских животных, этот этап необходим с точки зрения устойчивости. В то же время, скорее всего он вызовет острую дискуссию в ходе подготовки международного договора.

Вторым последствием перехода к белому списку могут быть дискуссии о том, что входит в «дикую» флору и фауну, особенно когда вопрос касается плантации деревьев. В настоящее время в листингах CITES указаны буквально несколько видов коммерческой тропической твердой древесины высокой стоимости, например, розовое дерево и агаровое дерево, которые используются для изготовления дорогой мебели. В данное время они не рассматривают никакую древесину, используемую для строительства, строительных материалов, производства бумаги/целлюлозы/картона и мебели для рынка товаров массового производства. Такая торговля древесиной и щепой является намного более масштабной, чем торговля тропической твердой древесиной, и полагается на сочетание древесины из плантаций и вырубку нетронутых лесов.

Мы кратко обсудим вылов и торговлю древесиной, чтобы осветить некоторые потенциальные вопросы касательно принятия новой программы CITES, описанной выше.



## Торговля древесиной по новой модели

Учитывая то, что очень мало видов деревьев, используемых в коммерческих целях, указаны в приложениях CITES в данное время, может понадобиться поэтапное включение всей коммерческой древесины в листинги на основании практической и важности для экосистемы. Глобальная торговля древесиной имеет огромные масштабы, по оценкам Организации ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (FAO) ее стоимость составляет около 150 млрд долларов США, при этом происходит вырубка более 2 млрд кубометров колод [113]. Поскольку старые леса – это основные поглотители углерода, а тропические леса являются домом для некоторых разнообразных экосистем планеты, приоритет при включении в новое Приложение II должны иметь и виды деревьев из старых лесов, и тропическая древесина. Этот процесс должен начинаться с древесины, указанной в листингах CITES в настоящее время, – розового дерева, агарового дерева и подобных тропических видов деревьев с твердой древесиной, которые происходят из старых лесов и в основном используются для изготовления дорогой мебели. Эти листинги и торговля станут показательными примерами для вопросов, связанных с мониторингом и соблюдением положений коммерческими организациями, описанных в Примере 3 предыдущего раздела.

Как только новые системы соблюдения нормативов и мониторинга будут опробованы на этих видах, затем механизм перехода может потребовать получения листинга для всей древесины с плантаций для продолжения торговли. Переход к древесине с плантаций имеет преимущество в том, что большей частью этой деятельностью управляют большие корпорации, что делает создание систем мониторинга и соблюдения нормативов, которые смогут справиться с масштабами торговли и очень большими географическими площадями более легким, и позволяет управлять ими и достигать принудительного исполнения. Возможно, включение древесины с плантаций вызовет обсуждение того, составляют ли плантации деревьев «дикую» флору и фауну, что придется решать CLA, если этот вопрос не будет поднят раньше, в ходе разработки определений для новых статей конвенции.

Последним этапом в полном переходе торговли древесиной в CITES было бы включение всей неплантационной древесины. Это должно войти в практику на основании исследований и систем, разработанных в ходе первых двух этапов. Общая стоимость торговли обеспечит возможность покрытия расходов на соблюдение нормативов и мониторинга на основании модели, описанной в Разделе 6.





## Коммерческий рыбный промысел согласно новой модели

Учитывая тот факт, что морские виды животных находятся под наибольшей угрозой непосредственной добычи в торговых целях и для внутреннего использования, и учитывая, что область применения текущей конвенции CITES уже покрывает рыбный промысел в международных водах, крайне необходимо, чтобы новый регуляторный режим также покрывал рыбный промысел в открытом море и любую торговлю морскими животными. Текущие соглашения рыбных хозяйств и морских парков доказали свою неэффективность в защите морских животных, поскольку в 93,8% рыбных хозяйств происходит «чрезмерный вылов» или «вылов в полном объеме» [114].

Согласно последним данным FAO, 82 млн тонн морской рыбы было выловлено в 2018 году и еще 31 млн тонн (27% от общего количества) было произведено морским рыбоводством. Потребление рыбы человечеством продолжает расти на 3,1% в год, что в два раза выше прироста популяции и больше, чем для всех других продуктов питания, богатых животными белками (мясо, молочные продукты, молоко и т. п.), потребление которых увеличивается всего на 2,1% в год.

То, что такие тренды являются истощительными, должно быть очевидным в том, что процент запасов, вылавливаемых на биологически истощительном уровне, вырос из 10% в 1974 году до 34,2% в 2017 году [115].

Если у CITES есть полномочия на защиту видов, находящихся под угрозой исчезновения, от чрезмерного использования в торговых целях, стало быть, модернизированная CITES должна охватывать всю торговлю морскими животными. Предложенная модель белого списка для нового Приложения II делает включение всех морских животных автоматическим, но бросает вызов в плане практической реализации.

Главный вызов предстает из необходимости мониторить рыбный промысел в открытом море, что осуществимо только с помощью транспондеров, спутников и высотных или морских дронов. Технология мониторинга существует, но требует намного большего сотрудничества государств в плане соблюдения нормативов, особенно в вопросе использования транспондеров для идентификации и отслеживания

суден. Технологии, использующие спутники и дроны, весьма специализированы и находятся под контролем очень небольшого количества стран, которым пришлось бы пожертвовать такие технологии, если полномочия глобального мониторинга открытого моря будут частично или полностью переданы в СМЕА. СМЕА кажется единственным логическим выбором, учитывая его статус согласно новой CITES и отсутствие какого-либо другого органа мониторинга с подобным глобальным статусом и полномочиями (а также отсутствие предложений по поводу какого-либо такого органа в новой Конвенции ООН об открытом море, которая рассматривается в настоящее время).

Более того, большая часть рыбного промысла использует технологию, которая носит неизбирательный характер касательно вылавливаемых видов рыбы. Основным примером является траловый лов, но большая часть тралового лова осуществляется в эксклюзивных экономических зонах, поэтому он не попадает в область применения CITES (кроме случаев, когда улов экспортируют в сыром или обработанном виде). Когда дойдет дело до листингов CLA и условий листинга, придется разбираться со всеми такими недискриминирующими технологиями соответствующим образом. Как уже упоминалось ранее, возможно, для достижения необходимых нормативных результатов будет целесообразнее применить листинги к типам вылова рыбы, а не к индивидуальным видам рыб. Необходимо решить такие технические вопросы в ходе переговоров по новым статьям и в течение переходного периода. Как и в случае с древесиной в примере Раздела 11, возможно, будет разумнее сфокусироваться на мониторинге «перевалочных пунктов», которыми, естественно, стали бы порты, куда причаливает улов.

Кроме того, существуют огромные разногласия касательно концепции «максимально устойчивого вылова», которая широко используется в данное время в «управлении» рыбными хозяйствами. Этот термин происходит из экономических потребностей, а не экологической устойчивости. Он применим к удерживанию уровней популяции намного ниже экологической емкости, обычно на уровне всего 20–50%, таким образом лишая популяции и экосистему, часть которой они составляют, возможности восстановиться полностью хоть когда-нибудь [116]. Учитывая также неспособность оценить популяции рыб каким-либо способом, кроме все еще относительно грубых моделей, полученных на основании объемов вылова («виртуального анализа популяции»), придется переделать концепцию

экологической устойчивости рыбного промысла, чтобы CLA и СМЕА смогли достичь своих основных целей.

Это потребует постоянной и регулярной научной выборки популяций для получения истинной картины текущего состояния и, со временем, исторических тенденций. Использование объемов вылова в качестве основания для анализа согласно существующей практике будет всегда давать предубежденные результаты, поскольку рыбный промысел – это экономическая деятельность, созданная для максимального увеличения объемов улова за один вылов. Таким образом, в основном рыбный промысел осуществляется в местах, где объемы улова самые большие, что искажает оценки популяции, полученные на основании объемов улова.

Вместо оптимизации «максимально устойчивого вылова», управлению рыбными хозяйствами нужно рассматривать океан с точки зрения экологической устойчивости, более целостно, включая всю морскую пищевую цепочку, ущерб для морского дна и вопросы касательно случайного вылова, связанные с рыбным промыслом. Очевидно, существует необходимость усовершенствованного измерения здоровья окружающей среды, основанного на более целостном понимании общего влияния рыбного промысла, а не того, смогут ли ресурсы отдельного вида все еще восстановить размеры его популяции в следующем году [117].





## Раздел 13

# Защита на будущее

В данном случае цель состоит в том, чтобы представить эффективный регуляторный режим для достижения объективно устойчивой и законной торговли видами дикой флоры и фауны, которые находятся под угрозой исчезновения. Как и с любым регуляторным режимом, этот был разработан для того, чтобы решить проблемы своего предшественника и инкорпорировать всем известные вопросы и несоответствия в подобных регуляторных режимах. Это не означает, что практическая реализация предлагаемого режима сразу же или с течением времени приведет к достижению двух основных целей. История регулирования показывает, что существует много разных примеров того, как хорошо продуманная система регуляторных мероприятий может потерпеть неудачу в практическом применении или со временем стать неэффективной потому, что регулируемые объекты адаптировали свое поведение.

Следовательно, можно ожидать, что методы ведения бизнеса коммерческими организациями, а также деятельность правительств государств по законодательству и мерам принудительного исполнения будут видоизменяться соответственно, а браконьеры будут пытаться обойти новые

ограничения. Некоторые коммерческие организации поставят себе цель минимизировать расходы на соблюдение нормативов, а некоторые правительства будут искать «креативные» способы использования финансов, предоставленных CDF, на несвязанные (но более приоритетные для государства) расходы. Браконьеры будут инвестировать большие суммы в защиту своей способности оставаться в бизнесе и получать прибыль от нелегальной торговли и в будущем.

Кроме того, некоторые ключевые предположения, сделанные нами в ходе разработки этих предложений, могут оказаться нерабочими для некоторых или целых классов видов животных или торговли. Как уже было указано выше, есть большие вопросы по поводу двух видов торговли, которые имеют самую высокую стоимость и должны подлежать регулированию согласно новой CITES – рыбный промысел в открытом море и глобальная торговля древесиной. Вопрос их инкорпорирования является критическим для финансовой работоспособности предлагаемого

режима, если не считать того, что морские виды находятся под наибольшей угрозой из-за их использования для торговых целей.

Как и в случае любого регуляторного режима, будет много сомнений по поводу специфических аспектов предлагаемых нормативных положений и общей желательности практической реализации такой схемы, например, по сравнению с «необходимостью экономического развития» или «необходимостью решить проблему бедности посредством альтернативных источников средств к существованию». Следовательно, некоторые или многие положения, инкорпорированные в эти предложения, могут оказаться просто размытыми или полностью изъятыми, что вообще предотвратит практическую реализацию таких изменений. Это становится еще более вероятным, если вспомнить, что понятия «свободной торговли» и «превосходства человека над природой» остаются руководящими принципами нашего коллективного поведения.

Более того, индустрия предсказуемо будет развивать (проплаченные) отношения с учеными «прогрессивных взглядов», чтобы получить результаты исследований, которые ослабят понятие устойчивости до минимально низкого уровня. Это уже укоренившаяся практика. Например, так произошло с понятием «максимально устойчивый вылов», которое фактически означает «максимальное количество, которое можно взять, не разрушив популяцию полностью» и совершенно не принимает во внимание восстановление популяции или экосистемы к здоровым уровням.

Следовательно, единственной и самой важной чертой любой новой схемы должна быть способность регулятора выполнять доработки в ответ на изменяющиеся обстоятельства без необходимости повторных переговоров по поводу конвенции (что и тяжело, и занимает очень много времени). Более современные Конвенции ООН, чем CITES, имеют механизм внесения поправок посредством включения новых протоколов, но даже такой механизм был бы слишком медленным для реагирования на изменения в эффективности регулятора. Вместо этого было бы лучше обеспечить, чтобы новые статьи CITES увековечили на скрижалях истории основные приоритеты – достижение законности и истинной устойчивости всей торговли, одновременно включив механизмы для доработки того, КАКИМ ОБРАЗОМ можно достигнуть этих целей, когда дело доходит до практической реализации регуляторного режима.

Такая способность дорабатывать регуляторный режим является важной мерой предосторожности для предотвращения затруднительных ситуаций, когда, скажем, браконьеры или коммерческие организации могут принять на вооружение новые, не предусмотренные ранее методы работы. Лучшим способом достижения такой способности постоянной доработки является создание механизмов внутреннего и внешнего рассмотрения, которые оценивают эффективность управлений CITES, процессов и определений/мероприятий касательно двух главных целей. Для того, чтобы механизм рассмотрения был эффективным, необходимо достаточно хорошо определить и главные цели, и мониторинг/оценивание их эффективности, чтобы предотвратить расхождения между, скажем, устойчивостью отдельных видов и глобальным биоразнообразием или оцениванием экосистемы, проводимым с помощью IPBES.

Также это значит, что определение экологической устойчивости должно учитывать достаточный припуск с тем, чтобы ошибки в измерениях или предположениях либо внешние события не привели к коллапсу популяции или экосистемы. В то же время, проводимые мероприятия должны также подлежать доработке. Последние десятилетия продемонстрировали скудность наших знаний о биоразнообразии, а также взаимозависимостях и цепях обратной связи между



видами и экосистемами. Подсчет популяций – не обязательно самый эффективный или даже самый надежный способ мониторинга убыли вида. Было бы более чем уместно сделать новую CITES не просто «потребителем» исследований по биоразнообразию и устойчивости, а инициатором их.

Мы выступаем в поддержку системы, в которой советы новых управлений CITES инициируют проверки общей эффективности регуляторного режима и процессов, задействованных для достижения целей. Более того, мы ратуем за то, что Конференция Сторон должна инициировать регулярные внешние независимые проверки, которые должны охватывать данные от всех заинтересованных сторон. Такие проверки должны стать частью обычного бюджета новых управлений, чтобы финансирование не составляло проблем. Для обеспечения прозрачности необходимо доводить отчеты и рекомендации всех таких проверок до сведения широкой общественности.

Также такие проверки должны принимать во внимание результаты, полученные из внешних источников, например, проверки целей биоразнообразия CBD и отчеты IPBES. Возможно, дальнейшие данные могут быть получены из оценивания Красного списка МСОП (IUCN) и любых других источников информации и исследований, которые обычно не изучаются в CLA в качестве части рассмотрения заявки и пересмотра листингов.

Примером того, как режим может изменяться или адаптироваться со временем, может быть природа подачи заявок и пересмотров листингов. Вполне вероятно, что управление листингами по видам или отрядам является не самым эффективным способом достижения устойчивости некоторых видов торговли. Очевидным примером является траловый лов, который абсолютно безразличен к вылавливаемым видам, поскольку огромную сеть просто тянут вдоль дна океана или на конкретной глубине, пока она не наполнится. Самым эффективным способом регулирования траулеров мог бы быть полный запрет на такой метод ведения деятельности или запрет на него в определенных районах/рыбных хозяйствах, в которых виды или экосистемы, требующие защиты, находятся под угрозой из-за деструктивной природы тралового лова.

Кроме того, в ходе многих предложенных проверок придется иметь дело с «непреднамеренными последствиями» регулирования одного вида или метода

уборочных работ. Если продолжать пример с траловым ловом, то полный запрет на такой вид деятельности может привести к экономической нежизнеспособности лососеводства в его текущей форме, поскольку, скорее всего, стоимость производства рыбной муки вырастет (более одной трети вылова рыбных хозяйств идет на корм для рыбных ферм или другие не прямые способы использования продовольствия [118], см. также [119]). Вероятно, лососеводческая индустрия была бы категорически против и лоббировала правительства государств для возобновления тралового лова, чтобы защитить свою бизнес-модель и прибыль. Затем именно новым управлениям CITES пришлось бы определять ход действий для наилучшей поддержки экологической устойчивости, результатом чего могло бы стать серьезное подорожание лосося, выращенного с помощью лососеводства.

Здесь необходимо напомнить, что наша текущая экономическая система не закладывает так называемые факторы внешнего порядка в стоимость ведения бизнеса. Неважно, что это значит – использование чистой воды или чистого воздуха, или реабилитация местности после окончания добывания или производства – в данное время большая часть индустрии не обязана думать ни о каком влиянии со своей стороны на природу, экосистемы и биоразнообразие.

Это означает, что новой CITES придется сыграть значительную роль в обучении бизнеса. Вполне вероятно, что этот переход от беззаботности по поводу факторов внешнего порядка до обязанности соблюдать строгие нормативные положения потребует последовательных изменений в том, каким образом осуществляется практическая реализация и мониторинг этих нормативных положений. Такие последствия могут выходить за рамки CITES и создавать новые обязанности по отчетности указанных в листинге компаний или потребность в полностью новой модели для инкорпорации, которая будет напрямую включать факторы внешнего порядка (подобно благотворительным корпорациям (B-Corporations) в США) для любой компании, вовлеченной в торговлю дикой флорой и фауной.





## Раздел 14

# Практическая реализация

Учитывая комплексную природу предлагаемой ревизии конвенции CITES, на введение новой регуляторной системы в действие может понадобиться 7–10 лет. Конечно, отправным моментом является осознание того, что текущая система CITES больше не справляется с задачей обеспечения достаточной защиты для видов, находящихся под угрозой исчезновения. Сейчас такого осознания нет, многие партии и НПО все еще распространяют избитую фразу: «CITES – это эффективная конвенция». В основном использование этой фразы движимо страхом, страхом перед тем, что, если открыть статьи для повторных переговоров, то конечный результат будет еще хуже, чем то, что есть в наличии на сегодняшний день.

Убеждение в том, что любые повторные переговоры могут закончиться «худшим» результатом, основывается на двух ложных утверждениях:

1. Режим санкций согласно текущим статьям является эффективным сдерживающим фактором, и

2. Текущий механизм листинга обеспечивает эффективную защиту видов.

Оба эти утверждения безусловно неправильны, но многим экспертам, которые зачастую десятилетиями являлись неотъемлемой частью процессов и комитетов CITES, необходимо мужество, чтобы признать это. Мы не будем повторять ранее приведенные аргументы, однако режим санкций, направленных на целые страны вместо направления на коммерческие организации, осуществляющие торговлю, будет неэффективным, особенно если этим странам не хватает финансов для надлежащего принудительного исполнения вышеуказанных санкций, и, если дырявые наземные границы или коррупция существенно облегчают обход таких санкций для браконьеров или «законных» коммерческих организаций. Все эти условия выполнимы в случае, когда CITES и страны попадают под санкции Секретариата.

То, что текущий механизм листинга не обеспечивает надлежащей защиты для видов, находящихся под угрозой исчезновения, абсолютно очевидно в отсутствие восстановления этих видов в дикой природе. Пока CITES, МСОП и другие ММО и НПО продолжают считать популяции, удерживаемые в неволе, любая попытка нарисовать настоящую картину состояния дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения, будет обманчивой. Отчет IPBES за 2019 год четко продемонстрировал, что состояние

биоразнообразия крайне плачевное и быстро ухудшается. Также он показал, что непосредственное использование в целях торговли является главным фактором риска вымирания для морских видов и вторым по значимости фактором риска для наземных и пресноводных видов. Любое заявление о том, что в данное время защитные меры CITES «работают», – это всего лишь попытка выдать желаемое за действительное.

## Представление Конференции Сторон 19 в 2022 году

Чтобы прийти к осознанию того, что CITES действительно нуждается в модернизации, необходимо подвергнуть конвенцию комплексному рассмотрению. На самом деле, это возможно, и можно подать запрос на комплексное рассмотрение на следующей Конференции Сторон в Коста-Рике в 2022 году, если одна или несколько сторон подадут соответствующую заявку и обеспечат необходимое финансирование. Секретариат не поддержит никакую заявку, требующую значительных финансов для практической реализации, без надлежащего источника финансирования (которым могут быть правительства или фонды). Проведение комплексного рассмотрения эффективности текущего регуляторного режима CITES может потребовать около 500 000 долларов США.

Для того, чтобы такое рассмотрение заложило основу для комплексной реформы CITES сообразно тому, что было представлено в этом документе, Техническое задание рассмотрения должно охватывать весь регуляторный режим и полное отсутствие финансирования для соблюдения положений, мониторинга и принудительного исполнения. Это также означает критическую оценку того, что стороны делают внутри своих стран, а не только изучение работы CITES, ее процессов, комитетов и Секретариата. Последнее рассмотрение CITES прошло в 1994 году, и его временные рамки были слишком узкими для того, чтобы впоследствии привести к каким-либо полезным реформам. Даже многие (полезные) рекомендации, которые были сделаны, не были реализованы потому, что вопрос «Откуда поступают деньги?» никогда даже не обсуждался публично.

Для того, чтобы такое рассмотрение были инициировано на Конференции Сторон 19 в 2022 году, нужна поддержка двух третей сторон, имеющих права голосования при посещении Конференции, что обычно составляет около 100 голосов. На самом деле поддержка со стороны США, ЕС и Китая будет насколько же важной, как и поддержка со стороны большинства стран Африки.

Одновременно с инициализацией комплексного рассмотрения CITES, подача заявки на СоР19 должна также рекомендовать учреждение Рабочей группы, которая будет изучать ключевые принципы представленных здесь предложений – переход к модели белого списка, совместные заявки и использование взносов, уплачиваемых коммерческими организациями, для финансирования всей деятельности центральных и национальных управлений. На эту Рабочую группу также понадобится финансирование, чтобы она могла нанимать консультантов и проводить семинары с экспертами из ЕМА, ЕСНА и других регуляторных органов, использующих модель белого списка в данное время.

Для ускорения процесса было бы целесообразно учредить на СоР19 вторую Рабочую группу, которая будет заниматься созданием Реестра коммерческих организаций согласно описанию в Разделе 9 – Механизме перехода. Она могла бы провести исследование и предложить модель практического воплощения Реестра коммерческих организаций еще до СоР19, независимо от результатов рассмотрения и работы другой Рабочей группы. Наличие всеохватывающего реестра с отчетностью по торгуемым видам, производным продуктам и количествами будет иметь большое значение для усовершенствованного мониторинга торговли даже в случае, если шаги в направлении комплексных реформ будут заторможены или движение прогресса будет крайне медленным.

## После Конференции Сторон 19 (СоР19)

Экспертная группа, проводящая рассмотрение, и Рабочие группы должны предоставить свои отчеты в ходе собраний Постоянно действующего комитета в рамках подготовки к СоР19. На основании этих отчетов у сторон будет возможность сформулировать свою позицию по предложенным реформам и результатам рассмотрения и подать свои заявки на СоР20. При идеальном сценарии появится сильная поддержка идеи повторного открытия статей для повторных переговоров, что потребует большинства из двух третей голосов на СоР.

Если такое голосование будет организовано и проведено, начнется процесс переговоров по новым статьям. На это может уйти много лет, в зависимости от различий в позициях в ходе переговоров, стратегий, принятых ключевыми игроками, и степени политической воли, необходимой для достижения лучшей защиты окружающей среды.

Несомненно, в данный момент большинство людей с глубокими знаниями о CITES решили бы, что шансы существенного реформирования CITES чрезвычайно малы. Они указали бы на противоположные позиции Японии и стран Сообщества развития Юга Африки (SADC) по многим вопросам в повестке голосования по поводу более строгой защиты. Они также указали бы на тот факт, что экономический рост является и остается почти единственной целью правительств по всему земному шару, при этом большая часть разговоров о защите природы остается просто разговорами. Еще они указали бы на то, что не было и нет никакого желания реформировать CITES, нет никаких недавних рассмотрений и есть очень мало достижений в других сферах защиты биоразнообразия, например, программе CBD по сохранению биоразнообразия на период после 2020 года и переговорах по новой Конвенции ООН об открытом море.

Конечно, рассматривать ситуацию с такой точки зрения – это информативно, но это просто означает взгляд назад. Ситуация, в которой находятся и человеческая цивилизация, и природа, изменяется, и изменяется чрезвычайно быстро. Мы уже прошли важные моменты коренного перелома, которые со временем будут иметь существенное влияние на сельское хозяйство и доступность питьевой воды. Глобальное потепление повышает изменчивость климата, что, в свою очередь, создает более

частые неблагоприятные события. Возможности для увеличения расчистки земель или рыбного промысла без запуска катастрофического коллапса являются все более и более ограниченными. Пандемии случаются постоянно и масштабы их огромны, и речь идет не только о пандемиях, которые пересекли черту и поразили людей. Птичий грипп и африканская чума свиней привели к резкому сокращению поголовья на фермах и новые вспышки продолжают зачистку. Поскольку все эти неблагоприятные события увеличиваются в масштабах, страхование становится нежизнеспособным и правительства будут в подвешенном состоянии (уже находятся в таком состоянии в большинстве таких событий).

Следовательно, импульс изменения состоит в том, что необходимо наконец принять во внимание неблагоприятные последствия продолжения безжалостного уничтожения природы и гонки за экономическим ростом. Мы еще не достигли коренного перелома, но сначала идеологии умирают очень медленно, а затем мгновенно. Замедленная смерть текущей идеологии длится с начала глобального финансового кризиса 2008 года. Мы не можем знать, когда эта смерть окончательно наступит, но знаем, что это может произойти скоро.

Второе аналитическое заключение из истории изменений в идеологиях состоит в том, что, когда смерть окончательно наступает, новые принимаемые идеи – это идеи, которые «валялись без дела» (и подошли с точки зрения направления изменения). Именно с такой точки зрения необходимо думать и говорить о представленных здесь предложениях именно сейчас. Если в тот момент, когда наконец-то появится возможность для радикальных изменений, большинству игроков уже будет известна жизнеспособная альтернатива, принятие и практическая реализация могут произойти очень быстро.



# Использованная литература

1. [http://drtwyatt.weebly.com/uploads/2/4/3/1/24317071/executive\\_summary.pdf](http://drtwyatt.weebly.com/uploads/2/4/3/1/24317071/executive_summary.pdf)
2. World Customs Organization, *Illicit Trade Report 2017*
3. IPBES (2019): *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*. IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>
4. Workshop on modern customs procedures for improved control of trade in CITES-listed species, KUDO (Online), 7-9 December 2020
5. <https://www.cbd.int/article/zero-draft-update-august-2020>
6. World Bank Group *Analysis of International Funding to Tackle the Illegal Wildlife Trade* (2016)
7. <https://www.worldometers.info/drugs/> and <https://www.drugpolicy.org/issues/drug-war-statistics>
8. Andersson et. Al., *CITES and beyond: Illuminating 20 years of global, legal wildlife trade*, Global Ecology and Conservation, Volume 26, April 2021 <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2021.e01455>
9. <https://cites.org/eng/disc/text.php>
10. См. [3]
11. WWF. (2018). *Living Planet Report - 2018: Aiming Higher*. Grooten, M. and Almond, R.E.A.(Eds). WWF, Gland, Switzerland.
12. <https://www.cbd.int/history/>
13. <https://science.sciencemag.org/content/370/6515/eabf1915> )
14. <https://www.birds.cornell.edu/home/bring-birds-back>
15. Pauly, D., Zeller, D. *Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining*. Nat Commun 7, 10244 (2016). <https://doi.org/10.1038/ncomms10244>
16. См. [2]
17. См. [2]
18. <https://www.linkedin.com/pulse/wildlife-trade-origins-covid-19-preventing-future-john-e-scanlon-ao/>
19. EMS Foundation *BREAKING POINT: Uncovering South Africa's Shameful Live Wildlife Trade with China* (2020)
20. См. [6]
21. <https://cites.org/eng/disc/fund.php>
22. <https://cites.org/sites/default/files/notif/E-Notif-2019-036.pdf>
23. См. D Brown and E Swails Comparative Case Study 3 - CITES, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4474.pdf> for high-level overview
24. [https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en\\_us/documents/reports/hidden-threats-within-third-party-relationships-2020.pdf](https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/reports/hidden-threats-within-third-party-relationships-2020.pdf)
25. См. [6]
26. Ceballos et.al., *Vertebrates on the brink as indicators of biological annihilation and the sixth mass extinction*, Proceedings of the National Academy of Sciences Jun 2020, 117 (24) 13596-13602; DOI: 10.1073/pnas.1922686117
27. См. [22]
28. См. [1]
29. Ditkof, M *International Trade in Endangered Species under C.I.T.E.S.: Direct Listing vs. Reverse Listing*, Cornell International Law Journal: Vol. 15: Iss. 1, Article 3
30. См. [3]
31. См. [22]
32. K Lindsay and K Nowak *The shared nature of Africa's elephants*, Biological Conservation 215:260-267 · November 2017
33. См. [29]
34. K.A. Galvin, et.al., *Hunter-Gatherer Societies, Ecological Impact of*, In ReferenceModule in Life Sciences, Elsevier, 2017, <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-809633-8.02237-8>

35. Clark, G., *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*, Princeton University Press, 2009
36. См. [6]
37. См. [2]
38. <https://www.thegef.org/>
39. <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-16-06-R18.pdf>
40. [https://www.researchgate.net/figure/DFID-sustainable-livelihoods-framework-Adapted-from-CARNEY-et-al-1999-9\\_fig1\\_279828151](https://www.researchgate.net/figure/DFID-sustainable-livelihoods-framework-Adapted-from-CARNEY-et-al-1999-9_fig1_279828151)
41. Cooney, R et.al., *Think Before You Act: Improving the Conservation Outcomes of CITES Listing Decisions* | Ecology and Evolution 2021, <https://doi.org/10.3389/fevo.2021.631556>
42. <https://cites.org/eng/cop/18/doc/index.php>
43. См. [42]
44. E Frank *Long Delays In Banning Trade In Threatened Species*, EPIC Journal, Feb 14, 2019
45. <https://cites.org/eng/prog/ndf/index.php>
46. <https://cites.org/eng/imp/sigtraderereview> and CITES Resolution Conf. 12.8 (Rev. CoP17)
47. CITES AC30 Doc. 12.1 *Review of Significant Trade*, also AC30 Doc 12.2 and 29.1
48. См. на пример: Blundell, A and Mascia, M, *Discrepancies in Reported Levels of International Wildlife Trade*, Conservation Biology, Volume19, Issue6 December 2005
49. Sosnowski, M and Petrossian, G, *Luxury Fashion Wildlife Contraband in the USA*, EcoHealth, January 2020, <https://doi.org/10.1007/s10393-020-01467-y>
50. <http://www.precautionaryprinciple.eu/>
51. <https://www.downtoearth.org.in/news/health/75-emerging-infectious-diseases-zoonotic-un-report-72173>
52. <https://www.nakedcapitalism.com/2019/05/boeings-crapified-safety-culture-airline-pressured-overruled-faa-designees-told-faa-late-of-problems-gave-inconsistent-stories-to-737-max-customers.html>
53. <https://www.msi-integrity.org/not-fit-for-purpose/>
54. <https://www.thelocal.dk/20210126/denmark-to-spend-billions-on-compensation-deal-for-mink-farmers/>
55. <https://natureneedsmore.org/wp-content/uploads/2020/02/Australia-1981-Submission-v2-cropped.png>
56. См. [29]
57. [https://ec.europa.eu/health/human-use/good\\_manufacturing\\_distribution\\_practices\\_en](https://ec.europa.eu/health/human-use/good_manufacturing_distribution_practices_en)
58. <https://www.ema.europa.eu/en/about-us/who-we-are/management-board>
59. [https://www.ema.europa.eu/en/documents/leaflet/european-regulatory-system-medicines-european-medicines-agency-consistent-approach-medicines\\_en.pdf](https://www.ema.europa.eu/en/documents/leaflet/european-regulatory-system-medicines-european-medicines-agency-consistent-approach-medicines_en.pdf)
60. [https://www.ema.europa.eu/documents/regulatory-procedural-guideline/explanatory-note-general-fees-payable-european-medicines-agency-1-april-2021\\_en.pdf](https://www.ema.europa.eu/documents/regulatory-procedural-guideline/explanatory-note-general-fees-payable-european-medicines-agency-1-april-2021_en.pdf)
61. <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/marketing-authorisation/obtaining-eu-marketing-authorisation-step-step>
62. <https://www.ema.europa.eu/en/about-us/how-we-work/governance-documents/policies-procedures>
63. <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/research-development/pharmacovigilance/eudravigilance>
64. <https://www.ema.europa.eu/en/annual-report-2019/human-medicines.html>
65. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649409/EPRS\\_BRI\(2020\)649409\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649409/EPRS_BRI(2020)649409_EN.pdf)
66. См. [54]
67. <https://www.hsi.org/news-media/the-lions-share-fund/>
68. <https://natureneedsmore.org/basic-income-trials/>
69. <https://www.theguardian.com/film/2014/aug/14/seaworld-shares-blackfish-documentary>
70. <https://www.worldanimalprotection.org.au/news/south-africa-phase-out-captive-lion-breeding>
71. См. [45]

72. Morton, O. et.al., *Impacts of wildlife trade on terrestrial biodiversity*, Nature Ecology & Evolution volume 5, 2021  
<https://www.nature.com/articles/s41559-021-01399-y>
73. CITES AC27 Inf. 1 *CITES Non-Detriment Findings Guidance For Sharks*
74. <https://www.nationalgeographic.com/news/2016/08/wildlife-african-elephants-populationdecrease-great-elephant-census/>
75. См. [61]
76. <https://echa.europa.eu/regulations/reach/registration/data-sharing/joint-submission-of-data>
77. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0009>
78. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0022&from=EN>
79. См. [5]
80. <http://unece.org/trade/publications/traceability-sustainable-trade-framework-design-traceability-systems-cross>
81. <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/ac/29/E-AC29-31-03.pdf>
82. [https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasycuda\\_inf2019d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtlasycuda_inf2019d2_en.pdf)
83. <https://www.oftwominds.com/blogmay15/corp-fines5-15.html>
84. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/17/belarus-eu-imposes-third-round-of-sanctions-over-ongoing-repression/>
85. <https://arstechnica.com/gadgets/2021/01/huawei-phone-sales-plummet-42-percent-in-q4-2020-its-now-in-sixth-place/>
86. <https://www.technologyreview.com/2021/02/20/1019365/what-we-can-learn-from-facebook-australia-news-debacle>
87. См. [8]
88. <https://www.ibisworld.com/china/market-research-reports/traditional-chinese-medicine-manufacturing-industry/>
89. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32806/Illegal-Logging-Fishing-and-Wildlife-Trade-The-Costs-and-How-to-Combat-it.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
90. См. [2]
91. См. [5]
92. <https://www.thegef.org/about/funding>
93. См. [7]
94. См. [68] а также:  
 Fletcher, R and Bscher, B., *Conservation basic income: A non-market mechanism to support convivial conservation*, Biological Conservation 244 (2020), <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2020.108520>
95. См. [4]
96. См. [24]
97. <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-spm-en.pdf>
98. [https://en.wikipedia.org/wiki/Black\\_coral](https://en.wikipedia.org/wiki/Black_coral)
99. Kovesi, C. and Johnson, L., *Mammoth Tusk Beads and Vintage Elephant Skin Bags: Wildlife, Conservation, and Rethinking Ethical Fashion* Fashion Theory 24.7 (2020): 983-1011.
100. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2013d6\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2013d6_en.pdf)
101. <https://edis.ifas.ufl.edu/pdf/FA/FA12400.pdf>
102. <https://lawexplores.com/cites-and-the-regulation-of-international-trade-in-coral-reef-specimens-and-products/>
103. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/2020/World\\_Wildlife\\_Report\\_2020\\_9July.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/2020/World_Wildlife_Report_2020_9July.pdf)
104. См. [103]
105. См. [103]
106. См. [103]
107. См. [103]
108. См. [103]
109. <https://www.businessinsider.com.au/disney-movies-with-1-billion-at-box-office-2019-8?op=1&r=US&IR=T>
110. <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/ac/27/E-AC27-24-03-03.pdf>
111. <https://www.hsi.org/news-media/the-lions-share-fund/>

112. См. [44]
113. <http://www.fao.org/forestry/statistics/80938/en/>
114. <http://www.fao.org/3/ca9229en/CA9229EN.pdf>
115. См. [114]
116. Stafford, R., *Sustainability: A flawed concept for fisheries management?* Elem Sci Anth, 7: 8. DOI: <https://doi.org/10.1525/elementa.346>
117. См. [116]
118. См. [116]
119. <https://www.spiegel.de/ausland/gambia-chinas-trawler-fischen-afrikas-kuersten-leer-fuer-unseren-lachs-aus-norwegen-a-8e9559d1-13ca-453a-a6e8-51eea97e49ab>

## Графические материалы

Лицевая сторона обложки: istockphoto	Стр. 34: dreamstime	Стр. 69/70: dreamstime
Вторая страница обложки: istockphoto	Стр. 35: istockphoto	Стр. 71: istockphoto
Содержание: dreamstime	Стр. 36: istockphoto	Стр. 72: dreamstime
Предисловие: istockphoto/Nature Needs More	Стр. 37: dreamstime	Стр. 73: istockphoto
Стр. 1: istockphoto	Стр. 38: dreamstime	Стр. 74: istockphoto
Стр. 2: dreamstime	Стр. 39: istockphoto	Стр. 75: dreamstime
Стр. 3/4: dreamstime	Стр. 40: dreamstime	Стр. 77: istockphoto
Стр. 6: dreamstime	Стр. 41: dreamstime	Стр. 78: istockphoto
Стр. 7: dreamstime	Стр. 42: dreamstime	Стр. 80: istockphoto
Стр. 8: IPBES [3]	Стр. 43: istockphoto	Стр. 81: dreamstime
Стр. 9: IPBES [3]	Стр. 44: dreamstime	Стр. 82: dreamstime
Стр. 10 (верх): WWF [11]	Стр. 46: dreamstime	Стр. 83/84: istockphoto
Стр. 10: IPBES [3]	Стр. 47/48: istockphoto	Стр. 85: dreamstime
Стр. 11: Nature Needs More	Стр. 49: istockphoto	Стр. 86: dreamstime
Стр. 12: istockphoto	Стр. 50: dreamstime	Стр. 87: dreamstime
Стр. 14: istockphoto	Стр. 51: dreamstime	Стр. 88: istockphoto
Стр. 15: dreamstime	Стр. 52: istockphoto	Стр. 89: dreamstime
Стр. 17: istockphoto	Стр. 53: dreamstime	Стр. 90: dreamstime
Стр. 18: dreamstime	Стр. 54: dreamstime	Стр. 91: istockphoto
Стр. 20: istockphoto	Стр. 55: dreamstime	Стр. 92: dreamstime
Стр. 21: istockphoto	Стр. 56: istockphoto	Стр. 93: dreamstime
Стр. 22: dreamstime	Стр. 57: istockphoto	Стр. 94: dreamstime
Стр. 24: istockphoto	Стр. 58: istockphoto	Стр. 95: dreamstime
Стр. 25: istockphoto	Стр. 60: dreamstime	Стр. 96: dreamstime
Стр. 26: istockphoto	Стр. 61: dreamstime	Стр. 98: istockphoto
Стр. 28: dreamstime	Стр. 62: dreamstime	Стр. 99: dreamstime
Стр. 29: istockphoto	Стр. 63: dreamstime	Стр. 100: dreamstime
Стр. 30: dreamstime	Стр. 64: Nature Needs More	Стр. 102: dreamstime
Стр. 32: dreamstime	Стр. 66: istockphoto	Стр. 103: istockphoto
Стр. 33: istockphoto	Стр. 67: istockphoto	Стр. 105: dreamstime
	Стр. 68: istockphoto	Стр. 111: istockphoto

