

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

## Международно-правовые основы структуры и деятельности Всемирного фонда дикой природы

*Копылов М.Н.\**

Настоящая статья является продолжением серии публикаций о международных неправительственных природоохранных организациях, начатой Московским журналом международного права в 2003 г.<sup>1</sup>

Когда в сентябре 1961 г. несколько человек объявили о создании Всемирного фонда дикой природы (ВФДП), никто не обратил на это событие ровным счетом никакого внимания. И даже сами отцы-основатели – Питер Скотт, Люк Хоффман и Гай Монфор – не предполагали, во что выльется их затея.

Свою известность и финансовую независимость ВФДП обрел через 10 лет после своего возникновения. В 1971 г. президент фонда принц Голландии Бернард лично обратился к тысяче самых влиятельных и известных людей мира с просьбой поддержать Фонд и передать в управление фондом по 10 тыс. долларов США. Собранный таким образом капитал (10 млн. долларов США) стал основой трастового фонда, который по числу своих участников – тысяча приглашенных плюс принц Бернард – получил название «Трест 1001».

За 45 лет своего существования Фонд превратился во влиятельную и могущественную организацию и действует более чем в 130 странах мира. Международный Секретариат ВФДП находится в г. Гланд (Швейцария), откуда происходит координация действий всей сети Фонда.

---

\*Копылов Михаил Николаевич – доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов.

<sup>1</sup> См.: Копылов М.Н. Вклад Международного союза охраны природы и природных ресурсов в кодификацию и прогрессивное развитие международного экологического права // Московский журнал международного права. 2003. № 3. С. 228-244.

Фонд объединяет 28 национальных отделений и 5 ассоциированных членов, а также более 5 миллионов индивидуальных членов. Сеть экспертов насчитывает более 3 500 профессионалов. В ВФДП существуют различные категории членства в соответствии с суммой членского взноса: патрон – 5 тыс. долларов США в год, охранник природы – 250 долларов США в год, благодетель – 1 тыс. долларов США в год, друг – 100 долларов США в год, товарищ – 500 долларов США в год.

Фонд сыграл ведущую роль в создании новых охраняемых территорий и заключении международных соглашений о расширении задач и методов охраны природы.

В качестве примеров можно указать на:

- создание Рамсарской конвенции об охране водно-болотных угодий, имеющих международное значение главным образом в качестве местаобитания водоплавающих птиц, 1971 г.;
- помощь в создании Конвенции по международной торговле редкими и исчезающими видами флоры и фауны 1975 г.;
- учреждение Программы мониторинга торговли дикими видами флоры и фауны 1976 г.;
- учреждение в 1993 г. Лесного попечительского совета, чей FSC-стандарт для продукции, производимой путем неистощительного использования ресурсов, применяется сегодня в 13 государствах, а сертификат FSC присвоен более 30 млн. га лесов;
- создание в 1994 г. китового заповедника в Антарктике;
- участие в разработке и усовершенствовании Киотского климатического протокола 1997 г.;
- участие в кампании по запрету разведывательных работ в Антарктике и в разработке Протокола, запрещающего добычу нефти и полезных ископаемых в Антарктике (1997 г.);
- разработку в 1998 г. стандартов сертификации для Морского попечительского совета, стимулирующих устойчивое использование рыбных ресурсов;
- создание в 1999 г. Лигурийского китового заповедника в Средиземном море;
- инициативу «Подарки Земле»<sup>2</sup> 2000 г.;
- участие в подготовке Международной конвенции по стойким органическим загрязнителям 2001 г.;

---

<sup>2</sup> В соответствии с этой инициативой правительства, организации и частные лица всего мира обязались внести конкретный вклад в сохранение природы.

– защиту и восстановление в 2001 г. более 6 млн. га водно-болотных угодий.

Как мы видим, нормотворческая деятельность ВФДП сводится к участию в разработке проектов международных договоров, регулирующих различные аспекты международного природоохранения, и проектов стандартов, предназначенных для последующего внедрения в национальное экологическое законодательство либо в практику международных организаций.

Отдельного упоминания заслуживает разработка в рамках Фонда договорных инструментов обмена части внешнего долга развивающихся государств на экологические программы и проекты.

Начиная с 1982 г. кризис внешней задолженности стран «третьего мира», как «дамоклов меч», навис над международной финансовой системой и перспективами их будущего развития. Громадный внешний долг возник у развивающихся стран почти исключительно потому, что они взяли курс на «развитие в долг». В настоящее время платежи по долгам развивающихся стран превышают поступления к ним новых финансовых средств.

В результате катастрофического роста внешней задолженности развивающихся стран начиная с 70-х гг. XX в. все возрастающая часть валового национального продукта большинства из этих стран расходуется не на финансирование производительных секторов экономики, а на погашение процентов по полученным долгосрочным кредитам. Зачастую эти страны оказываются вынужденными подчиняться императивам безоглядной эксплуатации природных ресурсов и погони за внешними источниками или стимулами развития.

Проблемы внешнего долга развивающихся стран уже давно и постоянно исследуются ведущими специалистами в области международной политики и международного права<sup>3</sup>. Но первоначально и на протяжении значительного периода времени эти проблемы не связывали с экологическими вопросами, поскольку соответствующие средства брались в долг не на их решение.

Сегодня, напротив, именно экологическая проблематика подсказывает оптимальный выход из сложившейся ситуации с внешней задолженностью, учитывающий всеобщую заинтересованность как госу-

---

<sup>3</sup>См., например: Лазарев М.И. Международное право о международных долгах. М., 1988; Развивающиеся страны в сетях финансовой зависимости. М.: Финансы и статистика, 1980.

дарств-кредиторов, так и государств-дебиторов в обеспечении экологической безопасности. Речь идет о т.н. договорах об обмене части внешнего долга на природоохранные мероприятия (“Debt-for-nature swaps”), которые, с одной стороны, пусть незначительно, но уменьшают внешнюю задолженность развивающихся государств, а с другой – помогают последним справляться с наиболее острыми экологическими трудностями.

Впервые с идеей о направлении части внешнего долга развивающихся стран на цели охраны окружающей среды и последующего вычета этой части из суммы долга выступил вице-президент американского филиала ВФДП Т. Лавджой, который в 1984 г. предложил использовать внешний долг наименее развитых государств для целей сохранения окружающей природной среды<sup>4</sup>. В то время эта идея была встречена с определенной долей скепсиса в силу казавшихся непреодолимыми препятствий:

- необходимо было убедить государства-должники в том, что предлагаемая программа не является попыткой стран-кредиторов получить контроль над природными ресурсами «третьего мира»;

- необходимо было убедить банки в том, что подобного рода программы осуществляются в их интересах;

- правительства стран-кредиторов должны были быть убеждены в том, что договоры об обмене не противоречат национальному законодательству, регулирующему деятельность некоммерческих организаций;

- организации по охране и сохранению окружающей природной среды также необходимо было убедить в том, что заключение договоров об обмене является наилучшим способом использования их персонала и финансовых ресурсов по сравнению с альтернативными проектами и что их отношения будут успешно развиваться со всеми сторонами, вовлеченными в данный процесс;

- как правило, не предполагались контакты природоохранных организаций стран-должников с теми лицами, от которых зависит официальное одобрение мероприятий, относящихся к долговым обязательствам;

- наконец, не совсем ясен в ряде стран-кредиторов был также вопрос о налогообложении перевода части внешнего долга наименее развитых государств природоохранным организациям.

---

<sup>4</sup>См.: Lovejoy Th. Aid Debtor Nations’ Ecology // New York Times, 1984, October 4. P. A-31.

Тем не менее наметившиеся на протяжении последних 15 лет в указанной области тенденции позволяют говорить сегодня вполне реалистично о договорах об обмене. Если природоохранная организация получает титул на часть внешнего долга, она может вступить в переговоры со странами-должниками относительно возможности выплаты этой части долга в местной валюте по выгодному обменному курсу, используя разницу в целях финансирования и осуществления в них экологических программ. В зависимости от стоимости такой транзакции у природоохранных организаций могут высвобождаться огромные средства, которые и можно направить на осуществление этих проектов в странах-должниках.

Примеры договоров об обмене части внешнего долга развивающихся стран на экологические программы мы встречаем в практике ВФДП, действовавшего через свои филиалы в США, по отношению к ряду стран Латинской Америки и Филиппинам.

Первый договор об обмене части внешнего долга на экологические программы был заключен в июле 1987 г., когда «Консервасьон Интернациональ», некоммерческая организация со штаб-квартирой в Вашингтоне, основанная в 1987 г., приобрела за 100 тыс. долларов США часть задолженности коммерческого банка Боливии на сумму в 650 тыс. долларов США, используя в качестве агента «Ситибанк». По сути дела эта часть внешнего долга была приобретена с 85-процентной скидкой, т.е. по цене 15 центов за один доллар. Финансовое покрытие данной транзакции было предоставлено Фондом Франка Уиденна и составило 100 тыс. долларов США.

В соответствии с договором, подписанным 13 июля 1987 г.<sup>5</sup>, «Консервасьон Интернациональ» погасила обязательство Боливии выплачивать долг в размере 650 тыс. долларов США в обмен на пакет мер, касающихся учреждения и содержания биосферного заповедника прилежащих земель и буферной зоны общей площадью более 4 млн. акров у подножия Боливийских Анд.

Правительство Боливии согласилось повысить степень правовой защиты и статус Биосферного заповедника Бени площадью в 334 200 акров, Регионального парка Якума, расположенного рядом на площади в 877 205 акров, бассейна реки Кордебент и лесного заказника Чимэйт площадью в 2 870 561 акр. Правительство также согласилось учредить операционный фонд в местной валюте в размере,

---

<sup>5</sup>См.: Bolivia to Protect Lands in Swap for Lower Debt // New York Times, 1987, July 14. P. C-2.

эквивалентном 250 тыс. долларов США, для управления и защиты Биосферного заповедника Бени и расположенной вокруг него буферной зоны.

В свою очередь «Консервасьон Интернациональ», действуя через местную неправительственную организацию, согласилась оказывать на длительной основе техническую, финансовую помощь, а также предоставлять услуги в области менеджмента в вопросах, связанных с подпадающими под защиту районами.

Приведенный пример первого из заключенных договоров об обмене позволяет сделать ряд выводов и вынести некоторые уроки.

Указанная транзакция не привела к переходу права собственности к «Консервасьон Интернациональ». В соответствии с положениями договора природные заповедники и прилегающие к ним земли оставались в собственности и под контролем правительства Боливии. «Консервасьон Интернациональ» по существу превращалась в научного и технического консультанта правительства Боливии по вопросам, связанным с сохранением и управлением данными ресурсами.

В Боливии была создана Национальная комиссия, отвечающая за осуществление экологических программ.

Созданный операционный фонд в местной валюте размером в 250 тыс. долларов США, из которых вклад правительства Боливии составил 100 тыс. долларов США, а остальные 150 тыс. долларов США были выделены Агентством США по международному развитию, послужил хорошим стимулом для боливийских властей, чтобы улучшить состояние ряда природных заповедников и заказников в стране и начать финансирование ряда экологических проектов. Управление Фондом осуществляется Министерством сельского хозяйства Боливии и некоммерческой боливийской организацией, назначаемой «Консервасьон Интернациональ» в качестве своего агента и утверждаемой Министерством сельского хозяйства.

Хронологически вторым по времени заключения договором об обмене является договор с Эквадором.

8 октября 1987 г. «Фундасьон Натура», ведущая некоммерческая природоохранная организация Эквадора, заключила договор с финансовым бюро правительства, в соответствии с которым она получила право обменять до 10 млн. долларов США из объема внешней задолженности страны на национальную валюту.

В декабре 1987 г. американский филиал ВФДП подписал соглашение с «Фундасьон Натура», в соответствии с которым он согласился приобрести часть внешнего долга Центрального Банка Эквадора на сумму в 1 млн. долларов США<sup>6</sup>. В итоге эта часть внешнего долга США была продана по цене 35 центов за один доллар, т.е. за 354 тыс. долларов США.

Финансовое покрытие этой трансакции было предоставлено правительством Эквадора на номинальную стоимость выкупаемой части внешнего долга страны с одновременным ее переводом в национальную валюту по официальному обменному курсу, существенно более низкому, нежели плавающий курс.

Высвобожденные средства были направлены на финансирование экологических программ, которые касались особо охраняемых территорий и объектов, развития инфраструктуры парков, учреждения небольших природных заповедников, подготовки работников парков и более широкой эколого-просветительской деятельности среди населения.

«Фундасьон Натура», в свою очередь, приняла на себя обязательство на передаваемые ей денежные средства на срок в 9 лет (до 1996 г.) учредить фонд в поддержку различного рода экологических инициатив.

Как мы видим, в отличие от договора с Боливией, который по своему существу представлял собой акцию *ad hoc*, вариант с Эквадором явился первым шагом в осуществлении одобренной правительством этой страны программы по обмену 10-миллионного внешнего долга. Хотя в сравнении с абсолютными цифрами внешней задолженности Эквадора (на тот период 10 млн. долларов США) могут показаться «каплей в море», тем не менее заключение такого договора позволило правительству страны уже в первый год практически удвоить объем выделяемых им средств на развитие паркового хозяйства. И кроме того, правительство Эквадора пошло на такой шаг в тот момент, когда программа обмена внешнего долга страны не получала вообще никакого продолжения.

Во-вторых, договор с Эквадором является одним из первых примеров обмена долга на долги, когда долг в иностранной валюте погашался в обмен на новый долг в национальной валюте. Данный договор продемонстрировал интересную возможность для отдельных коммер-

---

<sup>6</sup>См.: World Wildlife Faund and Ecuador Sign Largest Debt-for-Nature Swap // World Wildlife Faund Press Release, 1987. December 14.

ческих банков или иных инвесторов вести переговоры со странами-должниками относительно освобождения долга от разного рода ограничений, поскольку стороны в подобного рода обмене, как правило, свободны устанавливать любые условия по отношению к новым вариантам долгов.

В дальнейшем договоры об обмене были заключены с Коста Рикой и Филиппинами – первой страной за пределами Латинской Америки.

Что касается Африканского континента, то различного рода программы обмена в настоящее время рассматриваются на Мадагаскаре, в Нигерии и в Танзании<sup>7</sup>.

Учитывая тот факт, что в настоящее время сетью договоров об обмене охвачены около 20 развивающихся стран мира, следует указать на основные принципы и шаги, которые необходимо соблюдать при разработке программ обмена:

- договоры об обмене требуют тщательной предварительной оценки финансовых, равно как и природоохранных аспектов транзакции. В силу политической и экономической неопределенности в развивающихся странах зачастую бывает трудно сразу же оценить в долларах и центах ожидаемую от такого рода договоров прибыль. Все приведенные примеры договоров об обмене свидетельствуют об их одном важном несомненном преимуществе в части относительных затрат. Надлежащим образом сформулированные положения и статьи таких соглашений могут существенно уменьшить реальные затраты развивающихся стран на дело охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

- транзакции по обмену устанавливают оперативную связь между природоохранением и финансовыми рынками, связь, существование которой давно предполагалось, но которая на практике не ощущалась.

В общем виде в любом из случаев заключения договоров об обмене четко прослеживаются следующие основные этапы<sup>8</sup>.

Первый шаг связан с получением принципиального одобрения со стороны государства-должника. При этом могут вестись перегово-

<sup>7</sup> Подробнее см.: Report of the Special Adviser to the Governor of the Central Bank of Nigeria // Guidelines on Debt Conservation Programme in Nigeria, 1988. July 5.

<sup>8</sup> Подробнее см.: Kopylov M.N. The Goals of Development and Environmental Security: Can They Go Together Well in Afrika? – In: Changing Paradigms in Development – South, East and West. A Meeting of Minds in Africa. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1993. P. 189-190; Копылов М.Н. Эколого-правовой аспект проблемы внешнего долга развивающихся стран // Внешнеэкономический бюллетень. М., 2000. № 2. С. 41-49.

ры с тремя ключевыми партнерами: правительством, центральным банком и соответствующей неправительственной природоохранной организацией, которая в дальнейшем будет аккумулировать средства и управлять согласованной программой. В силу того, что высвобождаемые в результате заключения такого рода соглашений средства должны управляться неправительственной природоохранной организацией, ей и должно отводиться центральное место в переговорном процессе. Иными словами, заключение договоров об обмене возможно только в том случае, если в стране-должнике существует авторитетная сильная неправительственная природоохранная организация.

Второй шаг связан с приобретением самого долга. При этом следует помнить, что рыночные цены на долги стран «третьего мира» колеблются в большом диапазоне: от нескольких центов за один доллар до его номинальной стоимости. Трансакция может иметь место только в том случае, когда имеются серьезные основания на получение одобрения со стороны государства-должника, которое и должно осуществлять эффективный контроль над всеми этапами трансакции. В противном случае ставится под вопрос возможность конвертации долга в национальную валюту.

Третий шаг связан с передачей титула на долг. С технической точки зрения, это довольно сложная трансакция, в которой наиболее важным является вопрос о том, кто должен быть реальным покупателем. В некоторых случаях может оказаться выгодным для природоохранной организации государства-кредитора (в рассмотренных случаях – национальных филиалов ВФДП) приобрести долг и в дальнейшем подарить его своему партнеру в государстве-должнике; в других случаях более выгодно простимулировать своими ресурсами передачу долга напрямую природоохранной организации государства-должника. Определяющими при выборе того или иного варианта являются финансовые соображения, а также вопросы налогообложения.

Четвертый шаг сводится к конвертации обмениваемого долга в национальную валюту в соответствии с положениями достигнутого с государством-должником договора.

Заключительный этап – это разработка и принятие согласованной программы сохранения и защиты окружающей природной среды, что является, по существу, главной целью всего обменного процесса, поэтому недооценивать данную стадию не следует.

Приведенные факты наглядно свидетельствуют, что усилия ВФДП направлены на решение важнейших природоохранных проблем в любом регионе мира, где они стоят наиболее остро. Фонд объявил своей миссией сохранение биоразнообразия планеты. Поэтому основными приоритетными направлениями его деятельности является сохранение основных жизнеобеспечивающих природных экосистем: лесов, океана, водно-болотных угодий, прибрежных участков суши.

Фонд осуществляет следующие программы:

- климатическая;
- лесная;
- морская;
- сохранение редких видов;
- особо охраняемые природные территории;
- стойкие органические загрязнители;
- законодательная;

– «Живая планета». Исследования проведенные по инициативе Фонда в рамках этой программы, определили более 200 экологических регионов планеты, которые являются наиболее важными для сохранения разнообразия дикой природы Земли. На территории России выявлено 16 таких «экорегiónов», и ВФДП уже работает в шести из них: Дальний Восток (1994 г.), Центральная Азия (1996 г.), Алтай–Саяны (1998 г.), Урал (1999 г.), Кавказ (2003 г.), Баренцево море (2004 г.). Планируются проекты в степях Даурии.

С момента своего создания ВФДП предоставил средства на осуществление около 11 000 проектов в 130 странах мира.