



Семинар

Расширение возможностей по обмену информацией о лесах и рынках

24 – 28 октября 2005, Прага и Крштины, Чешская Республика

**Отчет стран
Монголия
- Лесная политика -**

Г-н. ХИДЖАБА УКХАНБАИ

Директор отдела координации и политики лесного хозяйства,

Министерство природы и окружающей среды

Бага Тоируу 44, Улан-Батор 11

Монголия #408

Вопросы, связанные с политикой ведения лесного хозяйства в Монголии

1. Юридическая и политическая структура

Общая площадь лесных территорий Монголии составляет 17.5 миллионов гектар или 11.2 процентов от всех земельных запасов страны. Все леса и лесные территории в Монголии находятся во владении государства.

Во времена системы плановой экономики, до 1990, возрос вред наносимый окружающей среде тем, что все природные ресурсы находились в общественной собственности и использовались без всяких ограничений, рассматривались как «бесплатный дар природы», промышленное производство, загрязняющее среду, субсидировалось центральным правительством. В переходный период, с 1990, переход на рыночные отношения стал причиной серьезных реформ в лесохозяйственном комплексе, как в одном из базовых секторов в области природных ресурсов. Система управления лесными ресурсами была децентрализована. Бывшие государственные предприятия были реорганизованы в акционерные общества и в настоящее время все они являются частными компаниями, установились свободные рыночные цены на продукты леса.

Объем вырубki леса сократился в 2.5-3.0 раза, что привело к значительному сокращению производства продуктов леса. Результатом этого стало сокращение доли производства лесного сектора в НВП (GDP) с 4,7 процентов в 1989 до 0,6 процента в 2002.

В законодательной сфере приняты законы влияющие на систему управления лесным хозяйством: i) Закон о защите окружающей среды; ii) Лесной закон; iii) Земельный закон; iv) Закон об охранных территориях; v) Закон по диким растениям; vi) Закон об уплате за пользование лесом; и vii) Закон о соотношении между денежными средствами, выделяемыми на меры по защите окружающей среды и доходов, получаемых от использования природных ресурсов. «Лесной закон», принятый в 1995 и усовершенствованный в 2000 и 2002, обеспечивает основы для защиты, правильного использования и восстановления лесных запасов Монголии.

Согласно «Лесного закона», лесные ресурсы, находящиеся во владении государства, могут сдаваться в аренду или передаваться хозяйственным объединениям, организациям и группам граждан.

Закон регулирует права и обязанности как государственных подразделений, так и граждан. Но в будущем необходимо более отчетливо обозначить права и обязанности всех участников и заинтересованных лиц данного сектора экономики.

Кроме того, Монголией подписано несколько международных соглашений, которые оказывают важное влияние на политику управления лесным хозяйством. Наиболее значительные из них: «Конвенция по биоразнообразию» и «Конвенция по борьбе с опустыниванием».

На национальном уровне мы имеем несколько программ по защите лесных ресурсов, разработанных в соответствии с законодательством и принятыми международными соглашениями.

«Общенациональная политика в области лесного хозяйства» была разработана в 1998. Она сфокусирована на вопросах использования леса, состоянии лесных ресурсов, сохранении лесных запасов и вопросах общественного благосостояния.

Политика управления лесным хозяйством была пересмотрена в 2001 в связи с принятием «Национальной программы по лесному хозяйству (NFP)» и в 2005 году принятием Монгольским правительством другого важного политического документа «Национальной программы «Зеленая стена».

Принятие данных политических документов ясно продемонстрировало стремление правительства Монголии придать первостепенное значение вопросам сохранения, защиты и восстановления лесных запасов, а не их утилизации.

Приоритетами программы NFP являются: структурная реорганизация, лесные пожары и борьба с вредными насекомыми, лесовосстановление и улучшение качества и эффективности производства лесоматериалов.

Основной задачей программы «Зеленая стена» является создание зеленой зоны общей протяженностью 3000 км между пустынной и степной экосонами от западных до восточных регионов Монголии. Целью этого проекта является борьба с опустыниванием и движением песка. Ситуация по этим проблемам ухудшилась за последнее время в связи с глобальным изменением климата и истощением лесных ресурсов.

2. Основные тенденции требований общества в отношении использования лесных территорий

Леса Монголии являются источником: i) промышленных лесоматериалов и топливного леса для внутренних нужд, ii) местом обитания диких животных, iii) пастбищных территорий для домашнего скота, от которого зависит экономика страны iv) управления водоразделами в повышенной засушливой зоне Центральной Азии, а также сбора растений для медицины.

В настоящее время Монголия сталкивается с проблемой резкого обезлесения из-за лесных пожаров, неправильной вырубке, неэффективного использования нормативов и предписаний в области лесного хозяйства, объедания молодых деревьев домашним скотом и заражения лесов вредными насекомыми.

Вырубка лесов и чрезмерное использование пастбищ привели к потере растительного покрова земли, что при изменении климата ведет к потеплению земли и таянию вечной мерзлоты.

Монгольское правительство поощряет усилия по восстановлению лесов и их сохранению, но эффективность этих усилий пока невысока. В настоящее время территория вновь посаженных лесов составляет всего пять процентов от общей площади лесных потерь. На текущий момент, 150,000 гектаров леса должны быть восстановлены, однако пока всего 5,000 гектар восстанавливается ежегодно. Из-за недостаточного ухода за саженцами, неправильной подготовки земли и особенно больших сложностей связанных с защитой саженцев от домашнего скота, новые посадки пока не увеличили объемы молодых лесов.

Согласно закона „О соотношении между денежными средствами, выделяемыми на меры по защите окружающей среды и доходов, получаемых от использования прородных ресурсов“ (2000) 85 % денежных поступлений за использование лесов должны ежегодно направляться на восстановление лесов и их сохранение.

3. Вклад от использования лесных ресурсов в процесс устойчивого развития

Правительство Монголии делает акцент на принципе постоянного, устойчивого роста, как основном принципе будущего развития. Этот принцип наиболее актуален для развития лесного хозяйства. С одной стороны немногочисленность населения и малая его скученность позволяют вводить меры по обеспечению устойчивости развития в лесном хозяйстве. С другой стороны продолжающийся процесс опустынивания, климатические изменения и неправильное использование лесных ресурсов представляют серьезные проблемы для успешности предпринимаемых усилий.

В стране, с такой разреженностью населения как Монголия, очень важную роль играют мел-

кие деревообрабатывающие производства. Разрешенный годовой объем вырубki леса (AAC) для утилизации составляет около 0,9 – 1,5 миллионов м³, таким образом Монголия не может обеспечивать внутренний и внешний рынок древесными продуктами превышающими разрешенный объем. Текущая потребность внутреннего рынка (TDD) 1,8 миллионов м³, из которых 0,1 млн.м³ приходится на пиломатериалы и 1,7 млн.м³ на топливную древесину.

Правительственные квоты 2005 года по использованию лесных ресурсов: 0,04 млн. м³ по пиломатериалам и 0,6 млн. м³ по топливному лесу. Это составляет приблизительно половину от общего использования древесины в стране, остальная часть приходится на «нелегальную вырубку». Согласно проведенным подсчетам установлено, что ежегодное нелегальное использование леса, за которое государство не получает ни выплат, ни налогов, колеблется в пределах от 345,000 до 1.0 миллиона м³.

Принимая во внимание разрыв, существующий между разрешенным объемом вырубki и внутренней потребности рынка в древесине, Парламент Монголии в 2005г. принял закон об импорте и налоге на добавленную стоимость, исключение сделано для сосны кедровой и кругляка. В настоящее время около 65 % всего вырубленного леса используется бедными сельскими и городскими жителями для отопления помещений и приготовления пищи. Древесина является источником энергии для которого не существует реальной альтернативы, результатом этого является ускорение процесса уничтожения лесов. Установлено, что если не будет найден альтернативный способ отапливания и сохранится сегодняшний уровень уничтожения лесов, то серьезная нехватка топливного леса будет ощущаться городскими хозяйствами уже к концу этой декады.

4. Основные вопросы политики в отношении будущего развития

Основные вопросы политики управления и дальнейшего развития сектора лесного хозяйства:

- i) Образование: подготовка надежных кадров для управления лесным хозяйством; обучение работе по лесонасаждению в рамках программы «Зеленая стена»; обучение СBNRM; улучшение навыков пользования «Национальной программой по лесному хозяйству».
- ii) Научные исследования: рациональное использование продуктов леса; щадящие методы вырубki леса с учетом специфики каждой отдельной территории; возможности общественного управления и контроля за лесными запасами; селекция деревьев для пересадки; зональное распределение лесов; альтернативные источники энергии для нужд местного населения.
- iii) Инфраструктура: развитие сети лесных дорог; структура успешного менеджмента; система консервации лесов.
- iv) Экономическое стимулирование: налогообложение, экономическая целесообразность, учет лесных ресурсов на уровне провинций.

5. Охрана правопорядка

Постоянное наблюдение за поддержанием правопорядка и соблюдением законодательства в сфере лесного хозяйства входит в обязанности инспекторов по окружающей среде и лесничих на уровнях провинций (аймак) и районов (соум). В результате нынешней реорганизации, все инспектора находятся в подчинении Бюро государственной инспекции.

Борьба с нелегальной вырубкой леса является сейчас основной задачей органов правопорядка.

В настоящее время правительством принят ряд мер, направленных на сокращение нелегального использования леса в стране:

- i) Введен сертификационный код (2004) для транспортировки коммерческой древесины между аймаками и городами;
- ii) Пересмотрены лицензии на вырубку коммерческой и топливной древесины (2005)
- iii) Пересмотрены статьи Закона о лесе, связанные с системой планирования и определения разрешенных вырубок;
- iv) Создана Отраслевая инспекция по незаконным вырубкам;
- v) Вовлечение NGO и граждан в процесс наблюдения за вырубкой леса;
- vi) Поддержка Community Based Forest Management Approaches

Управление лесными владениями путем введения правоохранительных мер «сверху-вниз» оказалось неэффективным. В свою очередь двойная стратегия – активное вовлечение общества в процесс управления с одной стороны и усилия правительственных правоохранительных органов с другой стороны, может быть наилучшей альтернативой в борьбе с нелегальной вырубкой.

Основой этого является уверенность в том, что люди непосредственно зависящие от лесных ресурсов и получающие выгоду от их использования, постараются разумно использовать данные ресурсы и будут препятствовать их незаконному использованию посторонними лицами.

6. Помощь, оказываемая международными организациями

Международные проекты, которые были осуществлены за последние 5-10 лет при поддержке и технической помощи со стороны UNDP, JICA, ADB, FAO, FINNIDA, GTZ, World vision, IDRC Canada, и KOICA :

- i) Изучение менеджмента в сфере лесных ресурсов в аймаке Селенге, 1999-2001
- ii) План развития лесного сектора, 1997-1999
- iii) Проект политики реформ, 1997-1999
- iv) Управление лесным хозяйством в охранных зонах и национальных парках, from 2000
- v) Совместное управление лесными запасами, 2004
- vi) Общественное управление лесными запасами, 2000
- vii) Разумное управление общими природными ресурсами, 2000
- viii) Обзор сектора лесного хозяйства, 2004
- ix) Другие.

Принимая во внимание экологическую важность и уязвимость лесов Монголии, их критическую роль в энергообеспечении, Всемирный Банк и FAO ведет работу по внедрению принципов разумного управления лесным хозяйством с привлечением всех участников этой отрасли экономики страны.

Учитывая существующую нелегальную вырубку древесины и слабость центральных и местных систем управления, основная помощь будет направлена в «Совместное управление лесными запасами» и в «Технологические инновации». В настоящее время, в различных районах страны проходит тестирование системы общественного управления лесным хозяйством различными международными донорскими проектами (World vision, IDRC-Canada, GTZ, FAO)

7. Структура менеджмента

В 1987, благодаря возрастанию тревоги, вызванной уровнем эксплуатации лесов, было принято решение о создании единого правительственного министерства, ответственного за интеграцию между секторами и координацию политики использования природных ресурсов и окружающей среды на национальном уровне. Министерство природы и охраны окружающей среды было создано в указанном году путем слияния Министерства лесного хозяйства и производства древесины (было создано в 1974) с Департаментом по метеорологии и гидрологии. В 1990, произошло слияние Министерства с другими учреждениями и был создан Государственный комитет по контролю за окружающей средой, руководство-же производством древесины было передано Министерству по торговле и промышленности.

В 1992, Государственный комитет по контролю за окружающей средой был реорганизованн в новое Министерство природы и окружающей среды (MNE).

В настоящее время, Министерство природы и окружающей среды (Отдел политики ведения лесного хозяйства и координации является одним из 7 подразделений в структуре MNE), главы аймаков и городов несут основную ответственность за управление лесными запасами. Список правительственных учреждений, ответственных за поддержание правопорядка в лесах, приведен в таблице 1.

Список правительственных учреждений (Министерств), ответственных за управление государственными лесными владениями, приведен в таблицах 2-3.

Список правительственных учреждений на главных государственных уровнях (государственный, региональный, местный), ответственных за поддержание правопорядка на лесных территориях и учреждений, отвечающих за управление государственными лесными владениями, а также перечень всех участников, имеющих отношение к лесному хозяйству, включая NGO, научно исследовательские организации, образовательные институты приведены в таблице 4.

8. Основные меры по повышению эффективности политики в области лесного хозяйства

В будущем, общие лесные ресурсы, при слабой центральной и местной системах управления, могут успешно управляться системой совместного менеджмента. Однако это требует активного участия всех заинтересованных участников и осуществляется через заключение соглашений между сообществами и менеджментом, которые затем поддерживаются на национальном и местном уровнях.

Другие изменения для повышения эффективности политических установок:

- i) Улучшение регулятивного правоприменения
- ii) Повышение эффективности восстановления лесов, включая программу «Зеленая стена»
- iii) Использование рыночных инструментов для эффективного использования ресурсов
- iv) Увеличение инвестиций в производство древесины
- v) Расширение возможностей менеджмента в сфере лесного хозяйства на местном и национальном уровнях.

9. Международная информационная сеть в области политики управления лесными запасами

Монголия заинтересованна в участии в процессе обмена информацией, по политике ведения лесного хозяйства, между государствами и регионами. Мы нуждаемся в изучении опыта

стран с рыночной ориентацией политики управления лесным хозяйством, где акцент сделан на социальный и экологический аспекты в управлении. Со стороны Монголии не существует никаких преград для обмена информацией и опытом.

Мы хотим обменяться информацией по вопросам:

- i) Политика ведения лесного хозяйства и правовые вопросы
- ii) Общественное управление лесными запасами
- iii) Экономическое стимулирование, его виды
- iv) Критерии и индикаторы SFM,
- v) Восстановление лесов и создание лесопитомников
- vi) Торговля продуктами леса, ценообразование

Литература

Чандрасекхаран, Ц. Ед. (2001). *О национальной программе лесного хозяйства Монголии.*

UNDP-SPPD Проект MON/00/304: Развитие Национальной программы лесного хозяйства, FAO и Министерство природы и окружающей среды, Улан Батор, Монголия. Август 2001.

Дурст, П. (2002). Меморандум: FAO RIL Миссия в Монголии (июль 14-20, 2002).

Енкхбат, А., Тсогтбаатар, Й., Укханбай, Х. (1997). Лесное хозяйство и управление им в Монголии. RAP Publication 1997/4. Организация ООН по сельскому и лесному хозяйству, Банкок, Таиланд.

Правительство Монголии. (2000). Дополнения к Закону о лесе, 27 января 2002.

Правительство Монголии. (2001). *Национальная программа по лесному хозяйству.* Неофициальный перевод Приложения к правительственной резолюции № 248 от 2001.

Правительство Монголии. (2002). Дополнения к Закону о лесе, 25 апреля 2002.

Хилми, Х.А. (2001). *Консультационный отчет о структуре и мощностях сектора лесного хозяйства Монголии.* UNDP-SPPD Проект MON/00/304: Национальная программа развития лесного сектора. Улан Батор, июль 2001.

Йаакко Поуру Роугу. (1995). *Изучение стратегии развития лесного хозяйства Монголии.* Исследование было проведено Министерством иностранных дел Финляндии по заказу Министерства торговли и промышленности Монголии, Хельсинки, Финляндия. Ноябрь 14, 1995.

Японская лесная техническая ассоциация (JFTA). (1998). *Изучение процесса управления лесными ресурсами в аймаке Селенге, Монголия.* Японское международное агенство по кооперации, Центр управления лесными запасами и Министерство природы и окружающей среды.

Меарнс, Робин. (1996). Коллективные действия, общины и общее использование пастбищ: Пример пост-социалистической Монголии, в журнале исследований по развитию, Vol. 32, No. 3, pp. 297-339.

Министерство природы и окружающей среды (MNE). (Дата не указана). Отчет о национальной политики Монголии в области лесных ресурсов.

Национальное статистическое управление и Министерство природы и окружающей среды. (2000). Резюме по статистике окружающей среды Монголии 2000. Улан Батор, Монголия.

Рузицка, И. (2001). Окружающая среда Монголии и ее значение для мероприятий ADB.

Теусан, С.М. (2000). *Учет и планирование в лесном хозяйстве Монголии*: Анализ текущих мероприятий и рекомендации по планированию лесного хозяйства в будущем GTZ PN 95.3515.4. Проект, сентябрь 2000.

Национальный совет по обеспечению устойчивого экономического развития Монголии. (1999). *Монгольский план действия - 21*. Улан Батор. (Одобен Резолюцией правительства Монголии № 82, май 1998)..

Всемирный банк. (2002 а). *Мониторинг окружающей среды Монголии*. Оффис Всемирного банка, Улан Батор, апрель 2002.

Всемирный банк. (2004). Сектор лесного хозяйства Монголии Ревью.

Уламбайар, Т., Н. Гомбосурен and Е. Дугерйав. (2002). Оценочный отчет по проекту Развития общественного леса, аймак Булган, Монголия для Всемирного видения, Монголия.

Программа ООН по окружающей среде и Министерство природы и окружающей среды Монголии. (2002). *Состояние окружающей среды в Монголии 2002*. UNEP Региональный центр ресурсов по Азии и Тихому океану, Пантумтхани, Таиланд.

Ваггенер, Т. (1998). Ценообразование на продукты леса в свете реформ в сторону рыночной экономики: Китай, Монголия, Мианмар и Вьетнам.

Вингард, Й.Р. и Пууревдолгор Одгерел. (2001). *Резюме по законодательству в сфере окружающей среды и его применению в Монголии*. GTZ Проект реформ коммерческого и гражданского права, Улан Батор, Монголия.

WWF Монголия. (2002). Отчет о легальной и нелегальной торговле древесиной в Монголии.

Укханбай, Х. (2000). Экономика окружающей среды и устойчивое развитие.

Укханбай, Х. (1998) Реформа в секторе лесного хозяйства

Укханбай, Х. (2004) Финальный технический отчет по проекту изучения: "Сбалансированное управление природными ресурсами в Монголии", IDRC-MNE

г) Перечислите государственные учреждения (министерства), отвечающие за ведение хозяйства в государственных лесах и укажите, кто осуществляет непосредственно работы на этих территориях.

Таблица 1

Область политики	Министерство	Главная цель	Главные инструменты (поставте пожалуйста „X“)			Год	Источник/ линк
			Законы	Экономические стимулы	Информационные		
Лесное хозяйство	MTL,MNE		+		+	1987	GOM
Плантационное лесовыращивание	MNE	Улучшить восст.лесов	+	Финансовые	+	1987	GOM
Здоровье лесных насаждениях	MNE	Оздоровление лесов		+	+	1995	Лесн. закон
Побочное производство	MNE, местные власти	Источники утилизации	+		+	1995	Лесн. закон
Охота	MNE, местные власти		+		+	1995	Охотн.закон
Водообмен (в лесах)	MNE	Управлен. экосистемой	+	+	+	1995	Лесн. закон
Воздухообмен (в лесах)	MNE, Минист. здравоохран.	Уменьш. загрязн.воздуха	+			1998	LAA
Закрепление углерода	MNE, Минист. здравоохран.		+		+	1995	Лесн. Закон
Биоразнообразиие	.	Сохран. биоразнообразия	+	+	+		
Защита от эрозии	MNE, MFAA		+	+	+	2000	NPCD
Туризм	MI, MNE		+		+		
Работа с общественностью	MSE, MNE		+	+	+		
Образование и исследования	MSE, MNE		+	+	+		
Культурная ценность лесов	MSE, MNE		+		+	1995	Лесн. закон
Национальные парки	MNE	Расшир. охранных зон	+	+	+	1994	SPAL

h.) Перечислите государственные учреждения на главных уровнях страны (государственные, региональные, местные), которые отвечают за внедрение лесных законов, а также учреждения, ответственные за ведение хозяйства в государственных лесах.

Таблица 2

Министерство	Леса и другие лесные угодия (га)				Год/ Источник информации
		Государственными ресурсами	Коммерческими предприятиями (со стороны)	Сумма	
Мин-во отвечающее за лесное х-во	Сохран.и восстановл.лесов			100	
Мин-во отвечающее за охрану природы	Годовой план вырубки	95	5	100	
Мин-во отвечающее за оборону	Защита охранных зон	90	10	100	
Мин-во отвечающее за сельское х-во	Произв-во лесоматериалов	100		100	
...			100	100	
...				100	
...				100	
Итого государственные леса				100	

i.) Перечислите государственные учреждения на главных уровнях страны (государственные, региональные, местные), которые отвечают за внедрение лесных законов, а также учреждения, ответственные за ведение хозяйства в государственных лесах.

Таблица 3

	Учреждения, ответственные за Администрацию (введение законов)			Учреждения, ответственные за лесное хозяйство (гос-леса)			Год/ Источник информации
	Название учреждения	Количество учреждения	Средняя лес- ная площадь на единицу (га)	Название учреждения	Количество учреждения	Средняя лесная площадь на единицу (га)	
Государственный уровень (1 – министерство)	Госуд. инспекцион. комитет	1		Мин-во прир. и окр. сред	1	17 млн.га	
Региональный уровень 2-ой по важности	Обл.инспекц. департамент	21		Обл. управл. окруж. среды	21		
Региональный уровень 3-ий по важности	Район. инспекц. департамент	508		Районное управление	302		
Региональный уровень 4-ый по важности	Лесничества	521		Местное управление	1110		
...							
...							

ж) Назовите и перечислите основные заинтересованные лица, имеющие отношение к лесопользованию, включая неправительственные организации, исследовательские и природоохранные организации, образовательные учреждения, помимо государственных (см. вопросы г). и h).)

Таблица 4

Тип организации	Название организации	Главная цель	адрес веб сайт (URL/ линк)
Государственные лесные предприятия	Центр исслед. воды и леса	Питомники, бор.с насекомых	Тел: 327269
	Центр исслед. Древесины	Дизайн мебели,товаров	Тел: 321083
	Отдел бор. с катастрофами	Лесопожары	Тел: 326879,99262510
Частные лесовладельцы и союзы предпринимателей	Общ-во охотников и лесн.хоз.	Защита прав работн.лес	Тел: 321863
Неправительственные организации	Союз асс. по защите окр.ср.	Под.инициат.обществен.	Тел: 99754621
	Ассоц.Зеленое золото	Под.восстановл.лесов	Тел: 456293
	Зеленое движение	Под.деят-ти по охр.сред	Тел: 325681
Образование и исследование	Институт ботаники	Исслед.по лесоводству	Тел: 451014, 451837
	Институт геоэкологии	Изучение лесоводства	Тел: 458851,450268
	Государствен. университет	Инженеры лесоводства	e-mail: num.edu.mn, Тел: 320185
	Сельскохоз. университет	Обуч. агролесоводству	e-mail: msua.edu.mn,
Другие	Технологич. Университет	Обуч. произв. древес.	e-mail: must.edu.,m, Тел: 320185
	Консорциум по окрж.среде	Защита окрж.среды	e-mail: mnic@magicnet.mn, Тел: 99199276