


Июль 2012 года

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

КОМИТЕТ ПО ЛЕСНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ДВАДЦАТЬ ПЕРВАЯ СЕССИЯ

Рим, Италия, 24-28 сентября 2012 года

УКРЕПЛЕНИЕ МЕЖОТРАСЛЕВЫХ СВЯЗЕЙ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

**Интеграция лесохозяйственной проблематики в природоохранную
политику и политику землепользования на всех уровнях**

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Мировой спрос на продовольствие растет, поддерживаемый ростом численности населения, экономическим ростом и урбанизацией, в особенности в развивающихся странах. Ожидается, что в ближайшие десятилетия эта тенденция сохранится и к 2050 году общий спрос на продовольствие возрастет на 60 процентов. По подсчетам, в мире 925 миллионов недоедающих, а от «скрытого голода» страдают около двух миллиардов человек. Вклад лесов в укрепление продовольственной безопасности многообразен, но при принятии ключевых решений о землепользовании зачастую остается неучтенным.

2. Международное энергетическое агентство предполагает, что мировой спрос на первичную энергию за период 2008-2035 годов возрастет на треть. Разрыв между спросом на энергию и предложением увеличивается по мере того, как в развивающихся странах растут численность населения и доход на душу населения. По приблизительным подсчетам, в 2011 году 16 процентов общих потребностей в энергии удовлетворялись за счет возобновляемых источников энергии, включая древесную биомассу. Во многих развивающихся странах древесина является основным источником энергии в домашнем хозяйстве. При этом она обеспечивает дополнительный источник экономической деятельности и дохода для сельского населения. Энергия, получаемая за счет древесной биомассы, продолжит играть важную роль в решении предстоящих задач в области энергетики не только в развивающихся, но и в развитых странах.

3. Перспективы на 2050 год говорят о растущей нехватке земель сельскохозяйственного назначения, лесов, воды и ресурсов биологического разнообразия. Это обусловлено ускоренной интенсификацией человеческой деятельности при нарастающем давлении на природные ресурсы, которое угрожает экологическим функциям и затрудняет достижение устойчивости. Выросла конкуренция за землю для производства продовольствия, биотоплива и биомассы («волокна») в качестве замены нефтепродуктов и других материалов. Тенденции в

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документов и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

землепользовании отражают изменения в спросе, рыночной конкурентоспособности и политических решениях на разных уровнях. Решения о переводе земель под новые виды использования влияют на возможности обеспечения средств к существованию и устойчивость к кризисам населения сельских районов, биологическое разнообразие, экосистемные услуги и будущую производительность земли.

4. В последние десятилетия баланс сил в процесс принятия решений об изменениях в землепользовании изменился в результате появления крупномасштабных производителей сырья наряду с семейным и нетоварным землепользованием. В то же время к 2005 году в мире по-прежнему насчитывалось около 1,4 млрд. человек, живущих в условиях крайней нищеты, и по меньшей мере 70 процентов беднейшего населения мира живет в сельских районах. Бедность зачастую обусловлена низким качеством занятости, но, кроме того, и механизмами землевладения и слабым управлением. Недостаточные и незащищенные права пользования природными ресурсами влияют не только на потребление, но также – и в особенности – на производство, поскольку правообладатели лишаются стимула вкладывать средства в устойчивое управление ресурсом.

5. Изменение климата оказывает влияние на все виды землепользования, и ожидается, что это влияние в ближайшие десятилетия будет возрастать, несмотря на меры, которые можно принять для смягчения его последствий. Уязвимые общины и население уязвимых экосистем, таких как засушливые территории, горные районы и прибрежные зоны, пострадают особенно сильно. Стратегии адаптации к изменению климата, смягчение его последствий для сельского хозяйства и повышение устойчивости являются предметом растущей озабоченности и должны учитываться при принятии решений об изменении структуры землепользования.

II. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ

6. Перед правительствами и другими заинтересованными сторонами, по отдельности и коллективно, стоит главнейшая и важнейшая задача: необходимость найти, в условиях растущей нагрузки на землепользование, наиболее целесообразный баланс между конкурирующими потребностями. По сравнению с прошлым стал разнообразнее круг заинтересованных сторон, имеющих законное право голоса при обсуждении вопросов землепользования. В структуры управления следует включать, на равноправной основе, широкий круг заинтересованных сторон, права которых в процессе принятия решений весьма сильно разнятся, и то же относится и к осуществлению совместно согласованных мероприятий. На практике либо такие механизмы почти отсутствуют, либо заинтересованные стороны, представляющие лесохозяйственную отрасль, часто обнаруживают, что их интересы перевешиваются интересами более влиятельных сторон. **Первой задачей** является создание и/или укрепление существующих механизмов управления землепользованием на всех уровнях, которые бы лучше способствовали обоснованным обсуждениям и принятию решений в области землепользования и изменений в землепользовании, затрагивающих лесное хозяйство.

7. Леса вносят вклад в экономический рост и расширение источников средств к существованию. Увеличение выгод от лесов в условиях абсолютной необходимости увеличивать производство на имеющейся в наличии земле и в то же время обеспечивать устойчивое управление лесным хозяйством и адекватные меры реагирования на изменение климата, является **второй задачей**. Она требует организаций, которые эффективно совершенствуют благоприятные условия для устойчивого управления лесным хозяйством и создают возможности для получения дохода и создания рабочих мест, обеспечивая рост благосостояния общества, основанный на многообразии потенциальных возможностей использования лесов.

8. Те, кто принимает решения по вопросам изменения землепользования, зачастую не принимают в расчет весь спектр и масштаб выгод, которые приносят леса. Положение усугубляется тем фактом, что значение лесов для местных источников средств существования и

экосистемных услуг до конца не понимается и не отражается в соответствующих документах. Учитывая, что 80 процентов лесов в мире находятся в общественной собственности и что высокой долей этих лесов официально управляет государство, «видимое» участие общин и частных лиц в управлении лесным хозяйством по-прежнему остается довольно незначительным. Вовлечение в процесс местных общин и других заинтересованных сторон и более широкое распределение прав и ощутимых выгод от лесов является важным условием привлечения их голосов в защиту лесов при принятии решений в области землепользования. Более очевидные для большего числа заинтересованных сторон выгоды от лесов увеличивают эффективность лесохозяйственной отрасли в конкурентов за ресурсы со многими другими вопросами, стоящими на повестке дня, в числе которых борьба с бедностью, здравоохранение, образование или развитие сельского хозяйства. Таким образом, **третья задача** состоит в том, как расширить круг тех, кто получает выгоды от лесов, и тем самым повысить общественное признание роли устойчивого управления лесным хозяйством во всех социальных, возрастных и гендерных группах, в особенности в сопоставлении с другими видами землепользования.

III. ПРЕДСТОЯЩАЯ РАБОТА

9. Необходимы сильные управленческие структуры на местном/муниципальном, национальном и международном уровнях, которые обеспечивали бы надлежащий баланс между вступающими в противоречие друг с другом потребностями и возможностями, решали экологические проблемы и внедряли механизмы рационального управления природными ресурсами. Эти структуры должны быть прозрачными, обеспечивать подотчетность и справедливость и стимулировать представительное участие всех заинтересованных сторон, в особенности тех, чье социальное и/или политическое представительство слабее.

10. В связи с удовлетворением конкурирующих потребностей в продовольствии, волокнах и топливе особенно важно активное участие в двустороннем диалоге с ключевыми отраслями по вопросам, представляющим общий интерес, в том числе по вопросам более сбалансированной комплексной политики в области землепользования. Например, нельзя добиться продовольственной безопасности с помощью одного только сельского хозяйства – для успешного решения этой задачи необходима комплексная стратегия развития землепользования, водных и энергетических ресурсов и сельских районов. Леса и насаждения, включая агролесные системы, могут внести существенный вклад во все эти аспекты продовольственной безопасности. Сходным образом, производство и использование лесного биотоплива следует увязывать с более широкой стратегией, нацеленной на энергетическую безопасность, экологическую безопасность и национальное развитие в целом, включая сокращение масштабов бедности.

11. Укрепление сотрудничества между отраслями может принимать многообразные формы, в числе которых инициирование диалога по конкретным предложениям, касающимся потенциально общего интереса. Поскольку проблемы лесного хозяйства часто занимают незначительное место в интересах других отраслей, потребуется активный подход к началу диалога, например, путем предложения вклада лесохозяйственной отрасли в решение проблем других отраслей. Это, в свою очередь, требует понимания и признания потребностей и запросов ключевых заинтересованных сторон, представляющих соответствующие отрасли.

12. В рамках глобальной лесохозяйственной политики страны согласились использовать национальные лесные программы (НЛП) в качестве всеобъемлющего плана действий в области лесохозяйственной политики, являющегося коллективным, осуществляемым самими странами, межотраслевым и нацеленным на интеграцию проблем лесного хозяйства в более масштабные цели развития. За последнее десятилетие Фонд поддержки национальных лесных программ оказал помощь более чем 70 странам во всем мире в осуществлении их НЛП. Это дало возможность широкому спектру заинтересованных сторон принять более активное участие в процессах лесохозяйственной политики на национальном уровне. Рост интеграции лесохозяйственной проблематики в политику в области других природных ресурсов и

землепользования будет одним из приоритетных направлений запускаемой в настоящее время программы «Фонд поддержки лесных и сельскохозяйственных программ» (Forest & Farm Facility, FFF), являющейся преемником Фонда поддержки национальных лесных программ. Целью этой программы является оказание поддержки странам в совершенствовании их механизмов управления на местном, национальном и региональном уровнях в целях достижения устойчивого лесопользования при одновременном укреплении продовольственной безопасности и содействии развитию климатически-оптимизированного сельского хозяйства. На местном уровне FFF будет содействовать партнерским отношениям между мелкими фермерами, общинами и коренными народами, что позволит им возможность быть услышанными в процессе выработки политики в области лесных ландшафтов на всех уровнях. На национальном уровне Фонд будет оказывать государствам поддержку в принятии необходимых мер по обеспечению того, чтобы лесное хозяйство являлось неотъемлемой частью новых и/или уже существующих многоотраслевых платформ.

13. Учитывая, что отсутствие прав владения и пользования ведет к сохранению бедности, необходимо во всех отраслях контролировать растущий потенциал для конфликта из-за вопросов, связанных с землевладением и землепользованием. Игнорирование необеспеченности прав землевладения и землепользования будет удерживать мелких землевладельцев от инвестирования, тем самым препятствуя росту производительности. Многие проблемы владения и пользования возникают из-за неэффективного государственного регулирования, как на уровне выработки процессуальных норм и положений, так и на уровне разрешения конфликтов на местах. Решение этих проблем является важным вкладом в упрочение механизмов управления.

14. В мае 2012 года страны – члены ФАО приняли Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами, представляющие собой первое соглашение ООН по владению и пользованию земельными, рыбными и лесными ресурсами, условия которого были согласованы на международном уровне. Вводя положения и международно признанные стандарты ответственной деятельности, Добровольные руководящие принципы способствуют гарантированным правам на пользование и владение землей и равноправному доступу к земельным, рыбным и лесным ресурсам как средству искоренения голода и нищеты, содействия устойчивому развитию и улучшения состояния окружающей среды. Важно, чтобы страны внедряли Добровольные руководящие принципы во всех отраслях с целью снижения конфликтов из-за землепользования и выработки более сбалансированной политики землепользования.

15. Пути решения задачи увеличения выгод от лесов при одновременном обеспечении устойчивого управления и расширения круга социальных групп, получающих выгоды от лесов и насаждений, многообразны. Во многих ситуациях потребуется расширение и обеспечение прав землевладения и землепользования. Наличие у мелких фермеров, коренного населения и местных общин прав на управление лесными ресурсами и лесными угодьями и извлечение из них выгоды обеспечивает стимулы для инвестирования и повышения производительности и тем самым расширяет их источники существования. Особенно важно учитывать интересы женщин и молодежи, тем более в контексте урбанизации и изменения аграрных структур.

16. Решение проблем, связанных с изменением климата, посредством надлежащих мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий, включая климатически оптимизированное сельское хозяйство и адаптированные к региональным условиям агролесные системы, – один из возможных способов повышения выгод от лесов и насаждений. Вместе с тем смягчение последствий изменения климата посредством фиксации двуокси углерода растущими деревьями может помочь повысить устойчивость населения к экономическим и климатическим стрессам, поскольку деревья являются источниками энергии, волокон и продовольствия.

17. Поиск новых путей извлечения выгод из лесов требует наличия благоприятных условий для соответствующих инвестиций государственного и частного секторов и инноваций, что, в

свою очередь, требует такой адаптации механизмов управления на всех уровнях, которая сделает их более открытыми для инноваций и сотрудничества с организациями государственного и частного секторов и гражданского общества. От государственных органов управления лесным хозяйством потребуется активизация и увязка их полномочий с их новыми обязанностями и функциями в части эффективного руководства и управления или содействия изменениям на местах.

18. Если люди не осведомлены о тех возможностях и выгодах, которые представляют леса и насаждения, маловероятно, что они будут отстаивать необходимость защищать и рационально использовать эти леса. Поэтому существует необходимость в информировании населения и упрочении коммуникаций и диалога между различными группами в обществе, включая ответственных за принятие решений ключевых представителей других отраслей. Продуманная, убедительная информация о лесах очень важна для демонстрации ценности и вклада лесов, поэтому необходимо наращивать возможности распространения информации о лесах.

19. Региональные организации интеграции и форумы для диалога, включая региональные комиссии по лесному хозяйству, играют важную роль в содействии двустороннему и широкому межотраслевому диалогу на региональных уровнях и предоставлении площадок для обмена информацией и опытом между странами по стратегическим вопросам, в том числе по таким, как экономически эффективное укрепление механизмов управления, увеличение выгод от лесов и обеспечение информированности широких слоев общества об этих выгодах и способах их эффективного извлечения.

IV. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

- Комитет, возможно, пожелает предложить странам упрочить диалог и сотрудничество между лесным хозяйством и другими ключевыми отраслями-землепользователями на всех уровнях с целью повышения эффективности в достижении целей национального развития и выполнения своих международных обязательств.
- Комитет, возможно, пожелает предложить странам-членам внедрять Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами.
- Комитет, возможно, пожелает рекомендовать ФАО содействовать странам, в частности, в следующем:
 - укрепление механизмов управления в сфере землепользования на национальном, региональном и глобальном уровнях, в том числе посредством национальных лесных программ и посредством размещения на своей территории и оказания содействия Фонду поддержки лесных и сельскохозяйственных программ;
 - содействие включению лесохозяйственной проблематики в экологическую политику и политику землепользования на всех уровнях, в том числе посредством внедрения Добровольных руководящих принципов ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами;
 - содействие устойчивому вкладу лесов в расширение источников средств к существованию и продовольственную и энергетическую безопасность, и соответственно упрочение роли лесов в достижении национальных целей в области развития и в выполнении международных обязательств;
 - укрепление межорганизационного и межотраслевого диалога и сотрудничества на региональном уровне, содействующих достижению УУЛХ¹ в контексте более

¹ Устойчивое управление лесным хозяйством.

широкой политики землепользования, в том числе в рамках программы РЕДД-плюс².

- Комитет, возможно, пожелает рекомендовать ФАО укрепить свой потенциал в области планирования землепользования в сельских районах комплексно, как в сфере выработки нормативов, так и в сфере оказания странам проектной поддержки.
- Комитет, возможно, пожелает предложить Совместному партнерству по лесам (СПЛ) сделать упрочение межотраслевого сотрудничества в области лесного хозяйства темой следующего подробного рассмотрения в рамках программы «Международная экспертная группа по проблемам леса».

² Сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов.