



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

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# КОМИТЕТ ПО ЛЕСНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

## ДВАДЦАТЬ ТРЕТЬЯ СЕССИЯ

Рим, 18–22 июля 2016 года

### СОСТОЯНИЕ ЛЕСОВ МИРА – 2016: ЛЕСА И СЕЛЬКОЕ ХОЗЯЙСТВО – ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

#### I. Введение

1. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня на период до 2030 года) и цели в области устойчивого развития (ЦУР), согласованные мировыми лидерами в сентябре 2015 года, свидетельствуют о твердом намерении вывести мир на траекторию устойчивого и жизнестойкого развития. В Повестке дня на период до 2030 года отмечен комплексный характер ЦУР, а также жизненно важное значение их взаимосвязанности.
2. Значимость роли лесов в достижении ЦУР была отмечена на XIV Всемирном лесном конгрессе, который состоялся в Дурбане (Южная Африка) в сентябре 2015 года. В Дурбанской декларации Конгресс представил свое видение роли лесов и лесного хозяйства, среди прочего подчеркнув, что комплексный подход к землепользованию обеспечивает возможность для дальнейшего совершенствования мер политики и практических шагов, направленных на устранение причин обезлесения; урегулирование конфликтов в сфере землепользования; максимально эффективное использование всего спектра экономических, социальных и экологических выгод, связанных с интеграцией лесов с сельским хозяйством, а также на сохранение многочисленных лесных услуг в ландшафтном контексте.
3. В докладе "Состояние лесов мира – 2016" рассмотрены пути реализации данной концепции, при этом основное внимание уделяется вопросам, касающимся освобождения лесных земель под нужды сельского хозяйства и перевода сельскохозяйственных угодий в земли лесного фонда. Сельское хозяйство по-прежнему является одной из ведущих причин обезлесения в мире. Ввиду важности как сельского хозяйства, так и лесов для будущего планеты, существует настоятельная необходимость в развитии позитивных взаимосвязей между этими двумя видами землепользования.

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте [www.fao.org](http://www.fao.org)



## **II. Тенденции в изменении землепользования**

4. Связь между ростом населения, повышением спроса на пахотные земли и исчезновением лесов существовала еще тысячи лет назад, причем при ослаблении действия факторов, обуславливающих обезлесение, воспроизводство леса иногда происходило естественным путем. Вырубка лесов была наиболее распространена в умеренной климатической зоне до конца XIX века, а сейчас чаще всего ведется в районах с тропическим климатом, где в 2000–2010 годах чистая годовая убыль площади леса составляла 7 млн га, а чистый годовой прирост площади сельскохозяйственных земель превышал 6 млн га. Самая большая убыль лесных массивов и самый большой прирост сельскохозяйственных площадей в указанный период происходили в группе стран с низким уровнем доходов, где одновременно с этим отмечался рост численности сельского населения.
5. В тропической и субтропической зонах на крупное товарное сельское хозяйство приходится около 40% обезлесения, на местное потребительское сельское хозяйство – 33%, на инфраструктуру – 10%, рост городов – 10% и добычу полезных ископаемых – 7%. При этом наблюдаются значительные различия между регионами, например, доля товарного сельского хозяйства в исчезновении лесов в Латинской Америке составила почти 70%, тогда как в Африке, где более значительную роль в процессе обезлесения играют мелкие хозяйства, на его долю приходилась лишь треть сокращения площади лесов.
6. Глубинные причины, влияющие на трансформацию лесных угодий, включают в себя рост населения и изменение рационов питания людей; тенденции в развитии сельского хозяйства, например, изменение рыночной конъюнктуры, технический прогресс и активные меры политики; обеспеченность прав землевладения; и регулирование изменений в землепользовании.
7. В 2010–2015 годах процесс исчезновения лесов (большую часть которых составляли естественные леса) частично компенсировался за счет естественной экспансии лесов, которые часто занимают земли, выведенные из сельскохозяйственного оборота (2,2 млн га в год), и за счет создания искусственных лесонасаждений (3,1 млн га в год).

## **III. Управление изменениями в землепользовании**

8. Хотя в большинстве стран уже введены официальные меры регулирования в лесном и сельскохозяйственном секторах, они как правило недостаточно согласованы между собой. Несмотря на признание важности согласованного и последовательного подхода к регулированию землепользования, соответствующие нормативные документы содержат мало информации о путях реализации такого подхода, и лишь в немногих из них имеется четкое указание на увязку интересов развития сельского и лесного хозяйства. Все более насущной становится потребность в согласованных мерах политики по регулированию изменений в землепользовании, связанных с перепрофилированием лесных и сельскохозяйственных земель, в свете недавних международных соглашений, таких как Повестка дня на период до 2030 года и Парижское соглашение по проблеме изменения климата.
9. Нормативно-правовое регулирование сельскохозяйственного освоения лесных земель зачастую носит сложный характер, и там, где слабо контролируется исполнение и не обеспечивается соблюдение закона, большое значение могут иметь местные неформальные нормы. Для уязвимых групп населения особенно важна роль обычного права, основанного на традиционных правах.
10. Обезлесение – процесс, характерный для многих стран с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия, в которых государственные инвестиции в сельское и лесное хозяйство находятся на низком уровне. Страны, развивающие инвестиционную поддержку сельского хозяйства и производства продукции с высокой добавленной стоимостью и обеспечивающие создание необходимой инфраструктуры, более эффективно решают проблему

обезлесения, чем страны с низким уровнем инвестиций. Все больше прямых государственных инвестиций направляется на программы экологической и социальной защиты и на другие общепользные цели (в частности, на научные исследования и разработки), и все больше внимания уделяется созданию благоприятных условий для инвестиций частного сектора.

#### **IV. Повышение роли лесов и продовольственной безопасности**

11. Сельское и лесное хозяйство часто рассматриваются как два противоречащих друг другу вида землепользования, при этом, по имеющимся оценкам, в 80% случаев непосредственной причиной обезлесения в мире выступает сельское хозяйство. С другой стороны, опыт 23 стран на протяжении последних 25 лет показывает, что увеличение сельскохозяйственного производства и укрепление продовольственной безопасности может обеспечиваться без нанесения ущерба лесам. Продовольственную безопасность предпочтительнее обеспечивать путем интенсификации сельского хозяйства и реализации других мер, таких как социальная защита, нежели с помощью расширения площади обрабатываемых земель.

12. Подробный анализ практики семи из 23 стран свидетельствует о том, что экономические реформы могут способствовать укреплению продовольственной безопасности и, одновременно, сохранению или даже увеличению лесного покрова. Среди общих факторов, способствующих укреплению продовольственной безопасности и расширению лесных площадей, – благоприятные экономические условия; сбалансированный учет в государственной политике интересов сельскохозяйственного и лесного секторов и учет всех экономических, социальных и экологических благ, которые дают леса; рыночно-ориентированная сельскохозяйственная политика, предусматривающая социальные и экологические гарантии; инструменты государственной политики, направленные на повышение продуктивности сельского хозяйства и развитие устойчивого управления лесами; эффективная правовая и институциональная база; выделение достаточного финансирования для осуществления программ; передача прав на управление лесами местному населению; и внедрение комплексного землепользования. Подходы к интеграции различных режимов землепользования и управления ландшафтами включают в себя системные механизмы землепользования, взаимодействие между лесохозяйственными и сельскохозяйственными институтами по вопросам научных исследований, разработок и работы служб распространения знаний, укрепление связей между сельским и лесным хозяйством, развитие агролесоводства.

#### **V. На пути к совершенствованию управления землепользованием в интересах лесного и сельского хозяйства**

13. Для того чтобы реализовать глобальные приоритеты, в том числе закрепленные в Повестке дня на период до 2030 года и в Парижском соглашении, настоятельно необходимо ускорить продвижение на пути к обеспечению устойчивого ведения сельского хозяйства, продовольственной безопасности и устойчивого управления лесами. Все это требует принятия ряда решительных и конкретных мер, направленных на совершенствование управления и регулирования изменений в землепользовании.

14. *Совершенствование межсекторной координации мер политики в сферах сельского хозяйства, продовольствия и лесов:* в общенациональной экономической, социальной и экологической политике должна признаваться важность устойчивого ведения сельского хозяйства, продовольственной безопасности и устойчивого управления лесами. Такое признание должно стать первым шагом на пути к улучшению согласованности мер политики и помочь в выявлении несоответствий между ними, так чтобы дальнейший анализ потенциальных расхождений мог учитываться в политических решениях по расстановке приоритетов.

15. *Государственные инвестиции в сельское и лесное хозяйство*: имеется необходимость в параллельных государственных инвестициях в устойчивое сельское хозяйство и в устойчивое управление лесами в рамках более общих программ развития сельских районов или в дополнение к ним. Такие инвестиции должны быть сосредоточены на мерах по мобилизации частных инвестиций; совершенствованию инфраструктуры переработки, распределения и сбыта; продвижению инноваций и передового опыта с помощью научных исследований, опытных разработок и распространения научных знаний; а также по развитию потенциала организаций производителей и местного населения. Для смягчения возможных отрицательных последствий инвестиций в сельское хозяйство и леса следует обеспечить определенные социальные и экологические гарантии, например, в виде взаимоувязанного выполнения требований различных систем регулирования.

16. *Правильный подбор инструментов государственной политики по развитию устойчивого сельского хозяйства и устойчивого управления лесами*: в любой стране выбор инструментов политики по поддержке устойчивого землепользования должен учитывать сложившуюся обстановку и иметь выверенный, адресный характер. Для этого необходим тщательный анализ фундаментальных причин и последствий выявленных проблем, в частности, для выяснения того, является ли основным фактором обезлесения крупнотоварное сырьевое производство или экспансия мелких потребительских фермерских хозяйств. Во втором случае применение инструментов политики, например, по совершенствованию методов ведения сельского хозяйства и развития агролесоводства, следует рассматривать в более общем контексте программ развития сельских районов, диверсификации источников доходов и преодоления бедности.

17. *Совершенствование земельных отношений и их законодательной базы*: законы и нормативы, регулирующие смену режима землепользования, должны быть понятными и соответствовать целям государственной политики. Законодательная база должна обеспечивать определенность в вопросах землевладения и прав пользования земельными и лесными ресурсами в соответствии с Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности.

18. *Укрепление институтов и повышение роли заинтересованных сторон*: высокое качество управления требует наличия эффективных институтов, а также полноценной нормативно-правовой базы. Институциональная система должна охватывать местные общины, организации гражданского общества и ответственных представителей частного сектора, а также государственные министерства и ведомства. Следует рассмотреть возможность передачи прав управления государственными лесами местным общинам и мелким хозяйствам и расширения таким образом доступа местного населения к лесным благам. Гендерные факторы должны занять одно из центральных мест в государственной лесохозяйственной политике, программах и институтах, которые должны активно способствовать обеспечению женщинам равных возможностей владения земельными и другими ресурсами. Следует развивать партнерские связи между государственным сектором, частным сектором и гражданским обществом как один из способов продвижения устойчивого землепользования.

19. *Внедрение комплексных подходов к землепользованию и управление ландшафтами*: комплексное планирование землепользования открывает возможности для разработки стратегического механизма по сбалансированному совмещению конкурирующих видов землепользования различными заинтересованными сторонами. Для этого необходимо располагать техническими данными о земельных и природных ресурсах, наладить взаимодействие между соответствующими государственными органами и добиться активного вовлечения заинтересованных сторон. Необходимо продвигать такие формы комплексного управления, как агролесоводство, агроэкология, климатически оптимизированное сельское хозяйство и адаптированные режимы пастбища скота.

20. *Представление более полной информации для удовлетворения потребностей в научных данных:* есть потребность в более системном и всеобъемлющем сборе общемировых научных данных об эффективности управления, правоприменения и механизмов соблюдения установленных норм, связанных с переходом от лесохозяйственного к сельскохозяйственному землепользованию; и об экономической, социальной и экологической ценности лесов.

## **VI. Вопросы для рассмотрения**

21. На основе выводов, приведенных в докладе "Состояние лесов в мире – 2016", Комитет, возможно, сочтет необходимым:

- a) признать, что устойчивое управление лесами и сельским хозяйством и их учет в планах землепользования, играет неотъемлемую роль в достижении ЦУР, обеспечении продовольственной безопасности и борьбы с последствиями изменения климата;
- b) предложить странам:
  - в целях более эффективного регулирования изменений в землепользовании повысить согласованность мер политики в отношении лесов, сельского хозяйства, продовольствия, землепользования и развития сельских районов;
  - развивать комплексное планирование в сфере землепользования в качестве стратегической основы, позволяющей сбалансировать различные виды землепользования на национальном, субнациональном и ландшафтном уровнях;
  - использовать адекватные инструменты государственного регулирования и наращивать инвестиции с целью увеличения сельскохозяйственного производства на устойчивой основе и развития устойчивого управления лесами;
- c) просить ФАО оказать странам поддержку:
  - в разработке комплексных стратегий в сфере землепользования, учитывающих важную роль лесов в круговороте воды в природе, сохранении почвы, связывании углерода, обеспечении среды обитания и обеспечивающих таким образом их вклад в устойчивое развитие сельского хозяйства и достижение продовольственной безопасности;
  - в совершенствовании управления землепользованием путем более полного обеспечения прав землевладения для местных общин и мелких хозяйств и развития партнерских связей с частным сектором и гражданским обществом для устойчивого лесохозяйственного и аграрного землепользования;
  - в мониторинге и сборе данных об эффективности механизмов регулирования изменений в землепользовании, затрагивающих леса, а также о социальной, экономической и экологической ценности лесов.