



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
Agricultura
y la
Alimentación

КОМИТЕТ ПО ЛЕСНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ДВАДЦАТАЯ СЕССИЯ

Рим, Италия, 4-8 октября 2010 года

НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ВЫЗОВЫ В ОБЛАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА И РУКОВОДСТВА ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Руководство лесным хозяйством

ИЗМЕНЕНИЕ ПОЗИЦИИ В ОТНОШЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ РУКОВОДСТВА ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

1. В последние десять лет международное сообщество специалистов по лесному хозяйству уделяло вопросу руководства лесным хозяйством повышенное внимание. Изначально необходимость укрепления руководства лесным хозяйством подчеркивалась в основном в рамках международных усилий по борьбе с незаконными вырубками и торговлей лесом. Принятый в 2003 году Европейским союзом План действий по правоприменению, управлению и торговле в лесной секторе (ПУТЛС) нацелен, в частности, на оказание странам поддержки в совершенствовании руководства лесным хозяйством. Всемирный банк поддержал инициативы министерств в области правоприменения и руководства лесным хозяйством на региональном уровне с целью создания политической «среды» для решения сложных и политически острых вопросов, связанных с незаконными рубками и руководством лесным хозяйством, а также с целью повышения политической ответственности.

2. В настоящее время руководство лесным хозяйством признается важной составляющей усилий по борьбе с обезлесением и деградацией лесов, а также сопутствующими им потерями биоразнообразия и выбросами парниковых газов. С учетом необходимости смягчения последствий изменения климата, растет осознание того, что опирающиеся на широкую основу программы сокращения выбросов, обусловленных

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 свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям в рамках ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

обезлесением и деградацией лесов (Программа «РЕДД-плюс»)¹ зависят от четких и имеющих правовое обеспечение систем землевладения, а также от руководящих структур, основанных на принципах транспарентности, всеобъемлющего охвата, подотчетности и контроля за проведением в жизнь. На Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата, состоявшейся 7-19 декабря 2009 года в Копенгагене, участникам переговоров удалось достигнуть широкого консенсуса относительно продвижения и поддержки сторонами семи гарантий при осуществлении мероприятий по линии «РЕДД-плюс», направленных на обеспечение действий по смягчению последствий изменения климата в лесной отрасли. Одна из гарантий прямо связана с транспарентными и эффективными национальными структурами, обеспечивающими руководство лесным хозяйством, а остальные прямо или косвенно обусловлены эффективным руководством.

3. В результате этих инициатив теперь достигнуто широкое понимание того, что должное руководство лесным хозяйством имеет жизненно важное значение для налаживания устойчивого лесопользования. Кроме того, полная реализация потенциала лесов для сокращения масштабов нищеты может быть достигнута только в случае, если руководство лесным хозяйством осуществляется таким образом, что обеспечивает бедным слоям населения доступ к лесным ресурсам и обеспечиваемым ими преимуществам. Однако руководство лесным хозяйством разными людьми воспринимается по-разному, и не имеет согласованного на международном уровне определения. Изначально этот термин считался практически синонимичным термину правительство или методам, на основе которых действовало правительство. С изменением представлений о роли и обязанностях правительств выработалась более широкая концепция руководства, которая учитывает новую роль гражданского общества и частного сектора. Она включает множество субъектов и множество уровней (местный, национальный и международный) и признает, что разные заинтересованные стороны отстаивают разные взгляды, ценности и интересы. Поэтому совершенствование руководства лесным хозяйством, направленное на обеспечение устойчивого лесопользования, является комплексной задачей, предусматривающей активное участие целого ряда заинтересованных сторон, а не только лесохозяйственных ведомств.

ПРОБЛЕМЫ

4. Неэффективное руководство лесным хозяйством² чревато высоким уровнем противозаконной деятельности и может привести к серьезным социальным, экономическим и экологическим последствиям:

¹ С 2005 года Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) рассматривала вопрос о создании механизма, предоставляющего развивающимся странам финансовые стимулы для сокращения выбросов парниковых газов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов («РЕДД»). В настоящее время предлагаемые рамки подобного механизма включают сокращение выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, устойчивое управление лесными ресурсами, сохранения накоплений углерода в лесах и увеличения поглощения углерода лесами, что все в совокупности получило название мероприятия «РЕДД-плюс».

² Согласно «Индексу восприятия коррупции», разработанному «Транспэрэнси Интернэшнл», почти половина мировых лесных площадей, расположены в странах, для которых характерен высокий уровень коррупции. Зачастую этому сопутствуют отсутствие транспарентности и подотчетности со стороны государственного и частного секторов, слабость лесных ведомств, у которых нет ни желания, ни возможности для обеспечения правоприменения, а также нечеткие нормы или противоречивые законы, особенно в том, что касается пользования земельными и лесными ресурсами. Кроме того, низкий уровень культуры руководства в большинстве случаев характерен не только для лесной отрасли, но и для страны в целом, и поэтому данный вопрос трудно решить на уровне отрасли. Его решение требует сотрудничества между отраслями, которое во многих случаях также налажено слабо.

- i. *социальные*: леса играют важную культурно-социальную роль во многих странах: леса являются домом почти для пятидесяти миллионов коренных жителей и около 1,5 миллиарда человек в разной степени зависят от них как источника средств к существованию. Неясные и необеспеченные условия владения, несоблюдение законов и избыточные дискреционные полномочия ставят под угрозу источники средств к существованию населения, зависящего от лесов, лишая его возможности заниматься приносящими доход видами деятельности, связанными с лесом, и нивелируя функции леса как средства поддержки в трудные времена. Говоря о «РЕДД-плюс» следует помнить, что эти мероприятия могут вновь привести к «централизации руководства лесным хозяйством», а это значит, что достигнутые в прошлые годы успехи по активному привлечению гражданского общества и частного сектора к политическому решению судьбы лесов и передаче прав лесопользования общинам и другим заинтересованным сторонам на местах, могут быть сведены на нет, если правительства воспользуются возможностью упрочить контроль над лесными ресурсами и финансированием по линии «РЕДД-плюс»;
- ii. *экономические*: сообщения о повсеместно распространенных незаконных вырубках леса и недостаточным уровнем руководства создали негативное представление о лесной отрасли, что влияет на инвестиционный климат, поскольку лишает долгосрочное инвестирование стимулов. Незаконная деятельность вносит дисбаланс в лесное хозяйство и торговлю продукцией лесного хозяйства из-за недобросовестной конкуренции со стороны незаконной, зачастую продаваемой по заниженной цене продукции лесного хозяйства.³ Производители законной продукции лесного хозяйства несправедливо оказываются в невыгодном положении;
- iii. *экологические*: согласно Конвенции о биологическом разнообразии (КБР), леса являются домом для подавляющего большинства мирового биоразнообразия суши. Неэффективное руководство может усугубить проблему обезлесения, деградации лесов и утраты обеспечиваемых лесом экосистемных услуг, таких как защита биоразнообразия и водных ресурсов и связывание углерода.

ПРЕИМУЩЕСТВА НАДЛЕЖАЩЕГО РУКОВОДСТВА

5. Потенциал леса по смягчению последствий изменения климата (в частности, через «РЕДД-плюс») вновь вызвал повсеместный интерес к проблеме борьбы с обезлесением и совершенствованию рационального использования деревьев и накапливаемого растениями углерода. Возможность получения финансирования по линии «РЕДД-плюс» может стать для стран сильным стимулом в деле совершенствования руководства их лесным хозяйством. Возможность вывода продукции лесного хозяйства на международные рынки или сохранения доли на рынке также подвигла ряд стран-экспортеров древесины предпринять шаги по совершенствованию руководства лесным хозяйством, используя процессы ПУТЛС, в том числе разработку добровольных соглашений о партнерстве (ДСП) с Европейским Союзом. ФАО напрямую поддерживает реализацию ПУТЛС в странах Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (страны АКТ) за счет финансирования, предоставляемого ЕС. Наконец, с приближением Встречи на высшем уровне «Планета

³ По данным Всемирного банка, ежегодно незаконно вырубается лесов на сумму около 10 млрд. дол. США. Кроме того, правительства ежегодно недополучают около 5 млрд. дол. США из-за уклонения от уплаты арендной платы и налогов.

Земля» (Рио: 20 лет спустя)⁴ на международном уровне снова отмечается рост заинтересованности в совершенствовании руководства лесным хозяйством, с тем чтобы в полной мере задействовать экологические, социальные и экономические преимущества лесов в контексте устойчивого развития.

ПРЕОДОЛЕНИЕ СОМНЕНИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО РУКОВОДСТВА ЛЕСНОЙ ОТРАСЛЮ

6. Странам, заинтересованным в реформировании руководства лесной отраслью, понадобится аналитический механизм для оценки сложившейся ситуации, выявления слабых мест и установления приоритетов в деле совершенствования руководства лесным хозяйством. Им будет полезен комплекс показателей надлежащего руководства, который соответствует их потребностям и позволяет им отслеживать продвижение вперед. Это будет особенно важно для тех стран, которые вступают на путь готовности к «РЕДД», с тем чтобы соответствовать гарантиям руководства для «РЕДД-плюс», утвержденным сторонами в Копенгагене. Ряд организаций, включая ФАО, в сотрудничестве со странами-партнерами объединили силы для разработки такого аналитического механизма и комплекса показателей. Они выделили три составляющих, имеющих решающее значение для обеспечения надлежащего руководства лесным хозяйством:

- четкие и последовательные политические, правовые, организационные и регулятивные механизмы;
- эффективное осуществление, контроль за претворением в жизнь и соблюдением; и
- транспарентный и подотчётный процесс принятия решений и деятельности ведомств.

7. Для каждой из этих областей могут быть определены основные показатели, подлежащие оценке со стороны стран и учитывающие ситуацию и потребности, сложившиеся в отдельных странах. В сотрудничестве с партнерами и странами ФАО разрабатывает подход к контролю за руководством лесным хозяйством, являющийся составной частью существующих систем контроля за лесами на уровне стран. На экспериментальной основе он будет включать оказание помощи заинтересованными странами в разработке практических подходов к контролю за руководством лесным хозяйством с учетом их потребностей и приоритетов. Она предложила также разработать на общемировом уровне механизм, который позволяет международному сообществу отслеживать успехи и распространять информацию о них, а также укреплять доверие ко вкладу лесной отрасли в устойчивое развитие и смягчение последствий изменения климата.

8. Хотя за прошедшие десять лет многие страны разработали или обновили национальную политику и лесное законодательство, они нуждаются в согласовании с политикой и законодательством других соответствующих отраслей во избежание противоречий в землепользовании, которые могут привести к обезлесению и деградации лесов. Установление четких и гарантированных условий пользования земельными и лесными ресурсами является важной составляющей частью этого процесса. ФАО подготовила практическое руководство по реформе лесопользования и будет предоставлять заинтересованным странам помощь в разработке их собственного подхода к совершенствованию систем лесопользования, основанных на принципах и процессах,

⁴ Конференция Организации Объединенных Наций по проблемам устойчивого развития, Бразилия, 2012 год.

предлагаемых в этом руководстве. Организация приступила также к консультациям со странами, направленными на выработку добровольных указаний относительно управления землепользованием, в том числе лесопользованием.

9. Совершенствование управления в соответствии с тремя вышеуказанными составляющими требует укрепления лесных ведомств, особенно в государственном секторе, с целью их придания им более эффективного, транспарентного и подотчетного характера. Это предполагает также стимулирование участия заинтересованных сторон и создание механизмов контроля, отчетности и проверки, а также разрешения конфликтов. Национальные программы лесопользования, представляющие собой во многих странах основную платформу для разработки и осуществления политики лесопользования, являются идеальным инструментом для проведения реформы руководства лесной отраслью. Они предполагают широкое участие по своему характеру, и одним из их главных принципов является межотраслевая координация, имеющая первостепенное значение для обеспечения устойчивого улучшения руководства. ФАО продолжает поддерживать страны в укреплении из национальных программ лесопользования, делая упор на развитие здоровых политических процессов, расширение участия заинтересованных сторон и улучшение связей с другими отраслями.

ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

10. **Комитет, возможно, пожелает, предложить странам активизировать свои усилия по решению проблем руководства лесным хозяйством в целях сокращения масштабов обезлесения и деградации лесов, ограничения незаконной деятельности в лесной отрасли и обеспечения гарантий в отношении пользования землей и другими ресурсами.**

11. **Комитет, возможно, пожелает, рекомендовать ФАО оказать странам поддержку в достижении их целей в деле совершенствования руководства лесным хозяйством, особенно в части, касающейся:**

- оценки положения дел в области руководства лесным хозяйством и контроля за ним;
- повышения транспарентности и укрепления подотчетности при принятии решений в отношении лесов;
- укрепления институционального потенциала с целью разработки и осуществления политики лесопользования, в том числе обеспечения соблюдения лесного законодательства;
- укрепления национальных программ лесопользования как платформы для совершенствования руководства лесным хозяйством.

12. **Комитет, возможно, пожелает также рекомендовать подготовительному совещанию по разработке следующей Глобальной оценке лесных ресурсов (ОЛР) рассмотреть параметры контроля за руководством лесным хозяйством.**