



Экономический и Социальный  
Совет

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/IFF/1999/13  
18 February 1999  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ  
Межправительственный форум по лесам  
Третья сессия  
Женева, 3-14 мая 1999 года

ПРОГРАММНЫЙ ЭЛЕМЕНТ II.d vi)

Неурегулированные вопросы и другие вопросы, касающиеся  
программных элементов процесса Межправительственной  
группы по лесам

Вопросы, нуждающиеся в дальнейшем разъяснении:  
экономические инструменты, налоговая политика  
и механизмы землевладения

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Экономические инструменты относятся к числу рыночных средств, которые при использовании экономических стимулов могут повлиять на поведение и обеспечить поддержку той или иной стратегической цели. Для того чтобы экономические инструменты были наиболее эффективными в обеспечении устойчивого лесопользования, они должны разрабатываться с учетом конкретной политической цели; кроме того, они должны хорошо вписываться в более широкий макроэкономический и многосекторальный политический контекст. Налоговая политика, один из экономических инструментов, может влиять на поведение, но при этом имеет дополнительную цель сбора финансовых средств, которые затем могут быть вновь инвестированы в лесопользование или другие соответствующие государственные программы. Еще одним экономическим инструментом, который создает доход и влияет на поведение, является введение налога на леса, которые принадлежат государству, но находятся в частном пользовании. Однако, для того чтобы задействовать любой из этих инструментов, необходимо располагать институтами для определения размеров и взимания таких налогов и/или сборов.

Всеобъемлющая рациональная программа по лесопользованию будет предусматривать определенное сочетание регулирующих и экономических инструментов. Вместе взятые, они могут создать на базе личной заинтересованности предсказуемую и мощную мотивацию для обеспечения устойчивого лесопользования, способствуя тем самым получению от лесов широкого спектра выгод на местном, национальном и международном уровнях. Распределение и реализация прав пользователей, а также задействование механизмов землевладения следует рассматривать как основополагающий элемент политики, направленной на гарантирование устойчивого лесопользования, а механизмы регулирования права на землю будут оказывать влияние на действенность любого экономического инструмента.

Эффективный сбор налогов в отношении принадлежащих государству лесов может стать источником финансовых средств для капиталовложений, направленных на совершенствование лесопользования. Крупные финансовые поступления могут также обеспечить продуманная система извлечения доходов и программы налогообложения ресурсо- и землепользования. Важным источником дохода могут, кроме того, стать налоги, взимаемые в других связанных с лесопользованием секторах.

В отношении некоторых лесопродуктов и услуг в области лесопользования одной из возможностей получения экономической выгоды может стать развитие и регулирование рынков. Успех в использовании этого инструмента для обеспечения более совершенного лесопользования будет зависеть от существования взаимоподкрепляющих и эффективных институтов управления, политической воли к осуществлению соответствующей стратегии (включая регулирование) и физических параметров, таких, как уровень устойчивых заготовок и стоимость продукции.

Международные и двусторонние организации путем обеспечения финансирования и обмена опытом и информацией могут способствовать более интенсивному и эффективному использованию этих инструментов и решать вопросы более широкого макроэкономического контекста и выбора политики в других секторах.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. МАНДАТ И СФЕРА ОХВАТА .....	1 - 6	4
А. Мандат .....	1	4
В. Сфера охвата .....	2 - 6	4
II. ВВЕДЕНИЕ .....	7 - 10	4
III. НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОПРЕДЕЛЕННЫЕ В ХОДЕ ПРЕДЫДУЩИХ ОБСУЖДЕНИЙ .....	11 - 12	5
IV. ОБЗОР И ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ИНСТРУМЕНТАМИ .....	13 - 47	6
А. Системы получения доходов от лесопользования .....	21 - 25	8
В. Налогообложение лесопользования .....	26 - 28	10
С. Механизмы землевладения .....	29 - 34	10
D. Развитие рынков .....	35 - 42	12
E. Макроэкономическая политика .....	43 - 45	14
F. Политические предпосылки .....	46 - 47	15
V. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ .....	48 - 61	16

## I. МАНДАТ И СФЕРА ОХВАТА

### A. Мандат

1. На своей первой сессии Межправительственный форум по лесам (МФЛ) подчеркнул необходимость использования результатов работы Межправительственной группы по лесам (МГЛ). Форум дал следующее определение программного элемента II.d vi): "Рассмотрение других вопросов, вытекающих из программных элементов процесса МГЛ, нуждающихся в дальнейшем разъяснении... в частности... использование и применение целого ряда экономических инструментов, в том числе налоговой политики и механизмов регулирования права на землю как средства содействия устойчивому лесопользованию..." (см. E/CN.17/IFF/1997/4, пункт 7, категория II. d).

### B. Сфера охвата

2. Экономические инструменты, включая налоговую политику, относятся к разряду обычных инструментов рыночной политики, с помощью которых можно обеспечить финансовое стимулирование или дестимулирование производителей, потребителей и других лиц, чьи решения оказывают влияние на состояние и использование лесов. При рассмотрении вопросов лесопользования необходимо помнить, что механизмы землевладения относятся к разряду институциональных факторов, играющих основную роль в определении способности создавать и эффективно использовать эти политические инструменты.

3. В докладе рассматриваются значение соответствующих общих политических предпосылок как основополагающих при создании и эффективном использовании экономических инструментов для устойчивого лесопользования, а также влияние, которое оказывают на леса и их использование другие сектора.

4. Охватываемые в настоящем докладе вопросы тесно связаны с двумя другими вопросами, подлежащими рассмотрению на третьей сессии МФЛ: а) финансовые ресурсы (см. E/CN.17/IFF/1999/4; и б) ценность лесопродуктов и услуг в области лесопользования (см. E/CN.17/IFF/1999/12).

5. Прогресс в достижении устойчивого лесопользования будет зависеть от эффективного сочетания и координации предпринимаемых в связи с этими вопросами действий на местном, национальном, региональном и международном уровнях, а также от использования основных экономических инструментов, таких, как прямые экономические стимулы (субсидии и сборы), налоговая политика, взимание арендной платы за пользование ресурсами и регулирование механизмов землевладения.

6. В основу настоящего доклада, подготовленного секретариатом МФЛ, положены материалы, полученные от Всемирного банка и подготовленные им в сотрудничестве с организациями-членами неофициальной Межучрежденческой целевой группы высокого уровня по лесам, а также вклад натурой правительства Соединенных Штатов Америки.

## II. ВВЕДЕНИЕ

7. Экономические инструменты, налоговая политика и механизмы землевладения предусматривают использование экономических стимулов, направленных на изменение поведения. Одним из элементов той или иной политики являются предусмотренные или непредусмотренные экономические стимулы, заключающиеся в увеличении либо платы за нежелательное поведение, либо экономических выгод от желательного поведения. Создание, расширение или регулирование рынков лесопродуктов и услуг в области лесопользования обеспечивает возможность извлечения

производителями (владельцами лесных угодий и их управляющими) экономических выгод и тем самым повышает возможность расширения спектра видов лесов, лесопродуктов и услуг в области лесопользования. Политика в области лесопользования как непосредственно (через налоги, сборы или субсидии) так и косвенно (обеспечение действия соответствующих механизмов или создание и регулирование рынков) может оказывать влияние на мощь экономических стимулов, направленных на содействие и поддержку устойчивого лесопользования.

8. Экономические инструменты следует рассматривать в рамках более широкого контекста целей политики в области лесопользования, определяющих устойчивое лесопользование на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Представляется целесообразным признать три следующих весьма различных, но взаимоподкрепляющих подхода к устойчивому лесопользованию: а) приведение в действие экономических инструментов, которые предусматривают введение прямых выплат (субсидий) или сборов; б) принятие правил и процедур, а также концессионных положений и соглашений; в) использование различных (государственное и частное) видов владения и управления ресурсами.

9. В отдельных странах существуют различные предпочтения и возможности в отношении выбора между этими подходами. Экономические инструменты становятся все более привлекательными ввиду их эффективности в изменении поведения и совместимости с растущей ролью рынков и частного сектора, их действенности в плане отдачи от использования государственных ресурсов, а также ввиду того, что они в меньшей степени рассчитаны на прямое вмешательство со стороны правительства.

10. Что касается целей политики в области лесопользования, то важность и эффективность этих политических подходов зависит от а) характера проблем, которые подлежат решению; б) институционального, экономического и социального контекста принятия решений; и в) способности обеспечить, чтобы конкретные экономические стимулы действовали в отношении соответствующих секторов на основе совместимости политики в области лесопользования с другими политическими направлениями. Пригодность экономических инструментов зависит от характера политической(их) цели(ей), структуры рынков, от того, насколько эффективно государственные институты могут вырабатывать и проводить в жизнь такую политику, а также от действенности мер и усилий (таких, как меры по регулированию), которые могут быть взаимоподкрепляющими.

### III. НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОПРЕДЕЛЕННЫЕ В ХОДЕ ПРЕДЫДУЩИХ ОБСУЖДЕНИЙ

11. Выводы и предложения относительно мер со стороны МГЛ свидетельствуют о важности экономических инструментов и механизмов землевладения. МГЛ подчеркнула значение или роль:

а) надежных механизмов регулирования права на землю в качестве компонентов национальных программ по лесам и применения моделей этих механизмов в практике лесопользования и обеспечения доступа к лесам, а также к решению проблем обезлесения и деградации лесов;

б) надежных механизмов обеспечения сохранения традиционных знаний, связанных с лесами, и долгосрочных механизмов как фактора поощрения капиталовложений в устойчивое лесопользование, особенно капиталовложений со стороны частного сектора;

в) рыночных инструментов, таких, как налоги, в обеспечении финансовых средств для капиталовложений в устойчивое лесопользование;

d) дальнейших исследований возможностей наилучшего использования рынков и экономических инструментов для содействия устойчивому лесопользованию;

e) дальнейших исследований в области средств обеспечения полнотратной интернализации в отношении древесных лесопродуктов и их заменителей, а также ее последствий для устойчивого лесопользования.

12. В ходе состоявшихся на первых двух сессиях МФЛ обсуждений говорилось о признании а) важности экономических принципов при выработке эффективной политики, б) роли надежных и рациональных механизмов землевладения в управлении ресурсами и с) возможных преимуществ использования рынков для содействия устойчивому лесопользованию. МФЛ на своей второй сессии:

a) подчеркнул, что при принятии решений в отношении механизмов землевладения необходимо учитывать широкий круг факторов, включая роль коренных народов, местных общин и женщин в управлении ресурсами;

b) предложил уделять большее внимание механизмам землевладения и экономическим стимулам;

c) предложил провести сравнительный анализ альтернативных экономических инструментов и вариантов налоговой политики;

d) предложил провести дальнейший анализ методов регулирования и налогообложения лесозаготовки и представить конкретные примеры влияния политики и мер, осуществляемых в других секторах.

#### IV. ОБЗОР И ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ИНСТРУМЕНТАМИ

13. Во многих странах экономические инструменты, налоговая политика и механизмы регулирования права на землю составляют основу политических инструментов и механизмов, используемых для достижения рационального использования, сохранения и устойчивого развития лесов. Рассматриваемые в настоящем докладе политические инструменты и меры включают:

a) механизмы экономического стимулирования, используемые для побуждения к желательным действиям или для противодействия нежелательным действиям. В некоторых случаях воздействие является косвенным, как это имеет место при налогообложении землепользования;

b) экономические инструменты, применяемые в других секторах, включая политику структурного регулирования, предусматривающую прямое или косвенное воздействие на лесные ресурсы;

c) обеспечение экономических преимуществ и извлечение экономической выгоды в результате создания или совершенствования рынков лесопродуктов и услуг в области лесопользования;

d) "разрешающие факторы" в отношении политики в области природных ресурсов и экономики, которые включают, например, права собственности, регулирование ресурсов и правовую базу, на основе которой принимаются решения, касающиеся экономических и управленческих аспектов.

14. В качестве важного дополнения к экономическим инструментам "инструментарий" политики в области лесопользования включает определение и делегирование прав пользователей, регулирование и обеспечение соблюдения действующих норм, а также налоговую политику. Таковы инструменты, которые могут использоваться и часто используются для достижения целей политики в области лесопользования на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

15. Использование экономических инструментов имеет свои ограничения, источником которых часто являются неудачные политические решения более широкого масштаба или слабая институциональная база. Неэффективность государственных секторов или плохое управление ими, а также непродуманная макроэкономическая политика - это лишь некоторые примеры препятствий на пути к успешному использованию практически любых средств осуществления политики в области лесопользования, равно как экономических инструментов или других подходов. Институциональные механизмы регулирования землепользования рассматриваются в настоящем докладе в связи с тем, что они необходимы для эффективной и действенной передачи экономических сигналов, т.е. для создания экономических стимулов к изменению характера использования земель и лесов. Эти политические инструменты и подходы в широком плане можно разделить на "макро"- и "микро"- масштабные меры, относящиеся как к географическим аспектам, так и к набору политических инструментов.

16. В масштабах лесного сектора в целом соответствующие меры включают:

- a) создание и обеспечение действия устойчивых и надежных механизмов регулирования права на землю;
- b) обеспечение эффективных институтов местного и национального управления с учетом, например, роли правительственных органов в сборе и перераспределении арендной платы и налогов, а также в обеспечении соблюдения законов и правил;
- c) обеспечение принятия взаимоподкрепляющих политических мер макроэкономического характера, поскольку они зачастую оказывают влияние на эксплуатацию природных ресурсов;
- d) изменение цен и расценок в лесном секторе и связанных с ним секторах (например, в сельском хозяйстве, в энергетике и на транспорте) с тем, чтобы стимулировать сохранение лесов и содействовать применению экологически приемлемых методов их рационального использования. Регулирование цен на древесину может привести к обесцениванию лесных ресурсов и негативно повлиять на перспективы устойчивого лесопользования.

17. В общем, следует признать важность необходимых фискальных и регулирующих институтов и использовать экономические концепции при разработке и осуществлении политических стратегий в области лесоводства.

18. На более низком уровне соответствующие меры включают:

- a) разработку и применение конкретной процедуры сбора доходов от лесопользования, т.е. процедуры, применяемой в отношении лесных ресурсов, находящихся в государственном владении, но управляемых частным образом;
- b) обеспечение стимулов в отношении принимаемых производителями и потребителями решений, отвечающих целям устойчивого лесопользования, таких, как основанные на ценовых показателях льготные выплаты (например, компенсация альтернативных расходов в связи с использованием методов лесозаготовительных работ, обеспечивающих минимальное воздействие на окружающую среду), система финансового обеспечения выполнения контракта (например, возврат

депозита при контроле за соблюдением "правил лесопользования") или так называемых экологических налогов (например, сборов за конверсию земель);

- с) создание или регулирование рынков лесопродуктов и услуг в области лесопользования.

19. Как и в случае любых политических инструментов, экономические инструменты и правила, предусматривающие обеспечение стимулов для устойчивого лесопользования, должны быть;

- а) целенаправленными и адекватными;
- б) реализуемыми и действенными;
- с) позволяющими осуществлять мониторинг и обеспечивать соблюдение действующих норм;
- д) транспарентными и справедливыми по отношению ко всем заинтересованным сторонам.

20. Выбранные экономические инструменты должны отвечать соответствующему масштабу и виду деятельности. Некоторые инструменты, разработанные и используемые на местном уровне, могут применяться к конкретным решениям по управлению, например для разработки концессии на лесопользование. Однако может оказаться нецелесообразным и нежелательным разрабатывать экономические стимулы в международном масштабе для регулирования отдельных аспектов лесопользования, таких, как циклы заготовок, методы лесозаготовок и территориальное распределение.

#### A. Системы получения доходов от лесопользования

21. Сбор доходов от лесопользования предусматривает определение в стоимостном выражении экономической ценности (арендной платы) принадлежащих государству лесов, управляемых частным сектором, например, при процедуре сдачи в концессию. Однако существует компромисс между относительными размерами получаемых доходов и затратами на организацию системы по их сбору. Например, в случае производства древесины наиболее дифференцированная и целенаправленная система взимания арендной платы основана на оценке стоимости леса на корню, которая требует значительного объема информации и осуществление которой связано с конкретными расходами.

#### Виды сборов и платежей за лесопользование

Услуги или провайдер услуг	Вид сбора или платежа
Концессии	Лицензионный сбор Годовая базисная арендная плата Сборы, определяемые на основе объема древесины, разрешенной годовой вырубке или номинальной стоимости леса Аукционы
Заготовка древесины	Плата за дерево Платежи за объем древесины Сборы за лес на корню
Недревесные лесопродукты	Сборы за лесопродукты, кроме древесных



Транспорт	Транспортные сборы могут быть включены в стоимость продукта (за использование инфраструктуры)
Обработка лесопродуктов	Платежи за обработанные лесопродукты
Торговля	Экспортные сборы за лесоматериал и лесопродукты
Производственные факторы	Платежи за оборудование или рабочую силу Налоги на землю или собственность, налоги на имущество или капитал
Компании	Совокупный подоходный налог, налогообложение права заниматься предпринимательской деятельностью и лицензионные сборы
Участие правительства	Совместные предприятия или полное право собственности правительства в отношении концессий, операций по лесозаготовкам или деревообрабатывающих заводов
Платежи за обслуживание	Платежами за обслуживание являются установленные платежи за конкретные услуги или виды работ, например сборы за лесовозобновление и гербовые сборы

22. Менее дифференцированные подходы предусматривают взимание арендной платы, определяемой на основе объемов, или установление порайонных надбавок, которые могут представлять меньшую по сравнению с потенциальной экономической ценностью, но оперирование которыми может быть более легким и менее дорогостоящим. Опыт, приобретенный в результате использования систем взимания сборов за производство древесины, имеет широкое применение при взимании сборов за производство недревесных лесопродуктов.

23. Основная цель как использования обычных финансовых инструментов, так и взимания сборов за лесопользование заключается в получении экономического дохода. Однако путем включения внешних затрат на организационные мероприятия и мероприятия по вырубке одновременно можно добиться как извлечения дохода, так и усовершенствования методов рационального лесопользования. Взимание с пользователей платы за использование лесов, как представляется, также может сыграть определенную положительную роль, побуждая их, например, к более эффективному использованию ресурсов. Однако включение "экологических налогов" в системы извлечения доходов зачастую вызывает определенные проблемы, поскольку весьма трудно конкретно определять и планировать характерные для данной местности внешние затраты на вырубку. В качестве альтернативы в концессионные контракты на лесопользование могут быть включены конкретные меры, связанные с окружающей средой (например, сохранение прибрежных буферных зон), а тот или иной регулирующий орган может дать более широкие рекомендации о соответствующих методах лесопользования.

24. Создание единых политических инструментов для одновременного решения множества задач зачастую является нереальным и может даже оказать негативное влияние на их эффективность в достижении отдельных целей.

25. Хотя выбор соответствующей модели управления концессиями и системы извлечения дохода от лесохозяйственной деятельности, несомненно, играет решающую роль, равно важным является обеспечение того, чтобы занимающиеся этими вопросами институты обладали возможностью осуществлять мониторинг и обеспечивать реализацию государственной политики и соблюдение норм, а также регулировать деятельность, осуществляемую в рамках как государственных, так и частных лесовладений. Чтобы облегчить выполнение государственными институтами (которые зачастую являются слабыми) своих обязательств, в заключаемые с частным сектором контракты, разрешающие эксплуатацию государственных ресурсов, можно включать дополнительные задачи, такие, как решение социальных вопросов, охрана ресурсов от расхищения, защита экологически неустойчивых районов и планирование. Один из эффективных подходов в поддержку этой концепции заключается в детализации "системы финансового обеспечения выполнения контракта", предусматривающей определение норм на основе полученных результатов и соответствующие экономические санкции в случае их несоблюдения.

#### В. Налогообложение лесопользования

26. Налогообложение лесопользования охватывает как финансовое регулирование частного сектора (налогообложение совокупного дохода, налогообложение активов и прибыли), так и сбор платежей, взимаемых за лесопользование (налогообложение ренты за ресурсы, т.е. за находящиеся в государственном владении лесные ресурсы, переданные в концессионное управление). Системы налогообложения и взимания сборов за лесопользование обеспечивают стимулы, оказывающие влияние на рациональное использование лесных ресурсов, и приведут к изменению ценности (или доходного потенциала) лесов. Даже незначительные изменения иногда могут играть важную роль в повышении или снижении относительной стоимости альтернативных вариантов использования лесных угодий.

27. Возможности инструментов налогообложения в обеспечении достижения политических целей в значительной мере зависят от существования эффективных институтов по сбору налогов. Налоговый инструмент будет малоэффективным в тех странах, где предусмотрено налогообложение, но сами налоги, например совокупный и земельный, не собираются.

28. Налогообложение землепользования оказывает влияние на относительную ценность лесных угодий и возможности альтернативного использования земель. Снижение налогов на леса может послужить стимулом к сохранению лесных районов на малопродуктивных в сельскохозяйственном отношении землях и стать фактором, побуждающим к облесению. И наоборот, снижение налогов или выделение субсидий в связи с альтернативным использованием земель, таким, как использование их под животноводческие хозяйства, может привести к отодвижению лесных границ или сохранению земель в сельском хозяйстве, а также к отказу от облесения.

#### С. Механизмы землевладения

29. В большинстве стран лесные ресурсы находятся во владении правительства, корпораций или частных лиц. Однако фактическое использование таких ресурсов может определяться правом, основанном на обычае, или даже презумпцией открытого доступа. Нечеткое определение права пользования или землевладения или же отсутствие консенсуса относительно права доступа, вероятно, приведет к потере экономического дохода в результате недополучения арендной платы за использование ресурсов, т.е. эксплуатация ресурсов будет осуществляться на уровне, превышающем уровень, обеспечивающий устойчивое развитие, а получаемый от них экономический доход резко снизится.

30. Важнейшей основой политики, направленной на обеспечение устойчивого лесопользования, является закрепление и обеспечение соблюдения прав пользования и владения лесными ресурсами.

Хотя вопросы землевладения находятся в компетенции национальных правительств, представляется целесообразным рассмотреть и сравнить принятые подходы к проблемам владения и использования лесных ресурсов. Действительно, в отдельных странах часто встречается широкое разнообразие механизмов регулирования прав, касающихся использования лесов и соответствующих земель.

31. Ни об одном используемом в настоящее время рациональном механизме регулирования прав нельзя сказать, что он по своей сути не отвечает цели устойчивого лесопользования. Однако можно сделать заключение, что ясность, справедливость и стабильность любого механизма регулирования прав в конечном итоге будут определять то, в какой мере он содействует или препятствует усилиям по обеспечению устойчивого лесопользования.

32. Отсутствие четкости в правовом механизме часто приводит к расточительному или неправильному использованию ресурсов и/или к нежеланию осуществлять капиталовложения в устойчивое лесопользование. Несправедливое распределение ресурсов или обеспечение доступа к лесным угодьям, а также лесопродуктам и услугам в области лесопользования приводят к неадекватному отношению к социальным и экономическим аспектам устойчивого лесопользования, давлению на административные системы и институты и к усугублению экологических факторов. Наличие надежного механизма, являющегося транспарентным и справедливым, может привести к притоку капиталовложений в рациональное использование ресурсов и долгосрочному сохранению лесов.

33. Механизмы регулирования права на землю оказывают также влияние на распределительную роль экономических стимулов в устойчивом лесопользовании. Например, при режиме открытого доступа выплата компенсации одному лицу с целью предотвращения конверсии того или иного участка леса может оказаться бесполезной, поскольку другие будут по-прежнему сохранять возможность конверсии того же самого участка земли. Экономические стимулы вряд ли окажутся эффективными, если не будут определены условия владения и использования ресурсов и не будет обеспечено их соблюдение. Ключевым вопросом функционирования экономических стимулов и маркетинга лесных ресурсов является определение законных прав пользователя и владельца лесных ресурсов.

Вставка 1

Участие частного сектора в совместном лесопользовании

В рамках экспериментального проекта, осуществляемого близ деревни Гвира Бансо в Гане, право на эксплуатацию древесных ресурсов на 16 000 гектаров (га) нерезервного леса было распределено между юридическим владельцем, компанией "Гана прайм вуд продактс лтд.", и фактическими пользователями, местной деревней в сотрудничестве с иностранным коммерческим партнером по торговле лесом и организацией по официальной поддержке развития частного сектора. Планирование, организация устойчивой заготовки, реинвестирование и участие в доходах осуществляются на совместной основе, отчего в конечном итоге может извлечь выгоду каждый участник. Хотя у местных фермеров сохраняются определенные подозрения, стимулом к участию в этом предприятии являются перспективы повышения ценности местных лесных ресурсов и рост благосостояния. Этот пример позволяет также ознакомиться с опытом рационального использования лесных ресурсов вне установленных лесных резервов.

34. Внесение изменений в существующие модели механизмов землевладения, особенно проведение реформ в области механизмов землевладения, направленных на решение вопросов, касающихся обеспечения справедливости и управления ресурсами, является трудным и требующим длительного времени процессом. Однако, поскольку подобные реформы являются столь необходимыми, представляется целесообразным рассмотреть промежуточные, предварительные и совместно принимаемые меры по их немедленному осуществлению. Такие промежуточные меры могут быть направлены на улучшение условий обеспечения прав землевладения и прав доступа независимо от проведения более совершенной или полной реформы. Одинаково важным является также то, что одновременно решаются проблемы, связанные с внешними факторами.

D. Развитие рынков

35. Наличие возможности предложить широкий спектр лесопродуктов и услуг в области лесопользования для продажи на открытых рынках может оказаться одним из наиболее мощных стимулов к обеспечению устойчивого лесопользования. Существование рынков позволяет владельцам лесов, их пользователям или управляющим извлекать из них экономические доходы.

36. Помимо древесины, внимание к продаже лесопродуктов и услуг в области лесопользования концентрируется главным образом на недревесных лесопродуктах. Получение и, во многих случаях, продажа недревесных лесопродуктов для местных пользователей лесов являются важными видами деятельности по обеспечению средств к существованию и потенциальным источником дохода.

37. Хотя существование рынков и получаемый с их помощью владельцами лесов и их управляющими доход, могут способствовать усилиям по рациональному использованию и поддержанию лесов, важно признать, что создание рынков недревесных лесопродуктов или услуг в области лесопользования не является достаточным условием для обеспечения устойчивого лесопользования. В некоторых случаях появление новых или производимых в больших количествах продуктов лесохозяйственной деятельности может даже разрушить модели традиционного

лесоиспользования и привести к дисбалансу уровней потребления или нарушению практики рационального использования, поскольку, например:

- a) по многим получаемым недревесным лесопроductам недостаточно хорошо известны уровни устойчивого производства;
- b) даже когда известны уровни устойчивого производства, возможность выбросить на рынки соответствующие товары может стимулировать производство, превышающее предельные устойчивые уровни;
- c) рынки могут создавать возможности для извлечения из лесов доходов, а существование рынков не может обеспечить даже частичное инвестирование этих доходов в рациональное использование и поддержание лесов.

38. Что касается услуг в области лесопользования, то наибольшее внимание на местном и национальном уровне уделялось услугам по гидрологии и аналогичным мерам, связанным с окружающей средой. Такие услуги являются типично локализованными и потому не идеально пригодными для возможной торговли ими на международном рынке. Решением могло бы быть создание планов рационального использования, объединяющих соответствующих заинтересованных лиц, т.е. тех, кто теряет и выигрывает в результате реализации альтернативных стратегий лесопользования и кто совместно (при определенном содействии) разрабатывает механизмы соответствующих передач и уступок. Когда затраты и выгоды носят преимущественно местный характер, реализация предпочтительных решений, касающихся рационального использования и распределения, может быть основана на местных потребностях и ресурсах.

39. При определенном их сочетании возможности сбыта, интернализация внешних факторов и передача лесных ресурсов местным общинам могут обеспечить местным пользователям получение доходов от лесных ресурсов и создать экономические стимулы к устойчивому использованию ресурсов. Новаторским примером создания местного рынка, обеспечивающего для местных жителей возможность участия, владения, получения дохода и рационального использования, является случай с древесным топливом в Нигере.

40. Задействование так называемых "глобальных внешних факторов" в результате формирования рынков создает определенные перспективы для повышения экономической ценности лесов. В случае создания и сохранения таких рынков получаемые доходы должны инвестироваться в сохранение и устойчивое использование лесных ресурсов. Обычно приводятся три следующих заслуживающих внимания примера:

- a) продажа разрешений на выбросы углерода в рамках соответствующих установленных ограничений на подобные выбросы в лесах является потенциальным коммерческим механизмом, который может быть разработан в рамках механизма экологически чистого развития, предусмотренного Киотским протоколом об изменении климата. Однако, прежде чем продолжить дальнейшее развитие этого коммерческого механизма, необходимо разрешить ряд серьезных проблем;
- b) определение стоимости генетических соединений, полученных в природных условиях и используемых в качестве основы для создания фармацевтических препаратов. Определение стоимости подобных соединений представляет особую важность для конкретных лесных районов, богатых с точки зрения биологического разнообразия;

Вставка 2Сельские рынки древесного топлива в Нигере

Большинство диких лесов Нигера представляют собой полосы или пятна растительности с вкраплениями участков твердой, водонепроницаемой и лишенной растительности почвы и напоминают "тигровую шкуру". Начатый в 1986 году Всемирным банком проект энергетического обеспечения домашних хозяйств, включал компонент предложения, охватывающий поставки древесного топлива в Ниамей и другие крупные города, и компонент спроса, направленный на пропаганду использования заменителей топлива и повышения эффективности топлива с целью снижения роста спроса на древесное топливо. В качестве центрального элемента компонента предложения была разработана концепция "сельского рынка древесного топлива". Согласно этому плану в ведение местных общин передается официальный контроль за их собственными участками дикого леса, и, кроме того, они наделяются исключительными правами в отношении всего заготовленного древесного топлива. В свою очередь, общины должны подписать соглашение, обязывающее их обеспечить устойчивое лесопользование. Для каждого сельского рынка была установлена определенная квота с целью поддержания вырубке лесов на обеспечивающем устойчивое лесопользование уровне. Жители деревень будут иметь возможность превысить норму вырубки для скорейшего получения дохода; некоторые общины могут отказаться от использования своих природных ресурсов с целью извлечения краткосрочных доходов или в связи с тем, что они не могут самостоятельно организовать регулирование устойчивого лесопользования. Была предложена дифференцированная система налогообложения, предусматривающая значительно более низкие ставки налогов на поставки в городские районы древесного топлива с контролируемых рынков по сравнению с поставками из открытых диких лесов, в результате чего торговцы получили финансовый стимул к использованию сельских рынков. Важное значение имеет обеспечение соблюдения правила о дифференцированном налоге, предусматривающего контроль за въезжающими в городские районы грузовиками с древесным топливом с целью проверки наличия у водителя соответствующего разрешения на вырубку леса.

с) развитие и расширение международного туризма, в том числе "эко-туризма", предоставляет для тех стран, которые сохраняют свои леса и обеспечивают их устойчивое рациональное использование, еще одну возможность извлекать экономическую выгоду из проявления международным сообществом интереса к их лесам.

41. Существуют определенные возможности интернализации некоторых из глобальных внешних факторов извлечения выгоды из лесов. При этом важно знать, извлекаются ли доходы от подобных операций и вкладываются ли они в лесопользование. Кроме того, масштабы и распределение выгод от новых и создаваемых рынков услуг в области лесопользования могут носить ограниченный характер. На сегодняшний день процедуры развития рынков и меры по извлечению из лесов больших доходов используются в относительно небольшом числе мест и не могут быть общеприемлемыми для крупных районов во всех регионах. Исключение может составлять возможность продажи услуг в области лесопользования, связанных с климатическими особенностями. Тем не менее глобальные коммерческие механизмы не могут заменить принимаемые на национальном и местном уровне меры по устойчивому лесопользованию. Кроме того, усилия по обеспечению глобальных преимуществ могут противоречить местным задачам, связанным с использованием лесов.

42. Следует также признать, что существование глобальных выгод не требует и не предусматривает перевода средств в глобальных масштабах. Глобальные выгоды могут быть получены одновременно с местными товарами и услугами и необязательно связаны с какими-либо дополнительными расходами для владельца ресурсов. Решение проблемы лесов на национальном и местном уровнях может внести существенный вклад в решение глобальной проблемы внешних факторов. Доходы от продажи нескольких видов товаров и услуг в одном и том же лесном районе могут превышать затраты на охрану этого района, и поэтому механизмы, созданные специально для получения дополнительной экономической прибыли, должны исчезнуть после того, как начнут нормально функционировать соответствующие рынки.

#### E. Макроэкономическая политика

43. Макроэкономическая политика той или иной страны, несомненно, будет оказывать влияние на лесной сектор. Однако характер и масштабы этого влияния изменяются в широких пределах. Во всех странах лесной сектор будет испытывать непосредственное и/или косвенное влияние как политики в области лесного сектора, так и политики в области других секторов.

44. В последние годы некоторые из наиболее драматических макроэкономических изменений в развивающихся странах были связаны программами структурной перестройки (ПСП). Во многих странах на лесной сектор - особенно на темпы обезлесения - оказывали влияние процессы в сельскохозяйственном секторе. Несмотря на то что этот вопрос был хорошо изучен, надежные данные о том, каким образом ПСП влияли на сельскохозяйственный сектор, отсутствуют. Однако влияние этих программ на лесной сектор можно определить по интенсификации сельскохозяйственной деятельности или по расширению площадей, используемых в сельском хозяйстве. Ранее ПСП подвергались серьезной критике за то воздействие, какое они оказывают на окружающую среду и на землепользование. Еще одним последствием этих программ является уменьшение масштабов государственного регулирования в результате снижения государственных расходов. Один из наиболее последних и новаторских видов использования ПСП заключается в подходе к ним как к средству обеспечения целесообразных с экологической точки зрения политических реформ, таких, как реструктуризация лесного сектора с целью недопущения монополистического поведения, сокращение незаконных лесозаготовок и повышение транспарентности в области концессионного лесопользования. Использование "экологических составляющих" в качестве компонента ПСП может привести к извлечению значительных выгод для устойчивого лесопользования.

45. Многие страны пришли к выводу, что процессы, происходящие в других секторах, могут привести к глубоким изменениям в лесном секторе. Леса, помимо того, что они являются источником земель, топлива и/или промышленного круглого леса, играют также определенную роль в тех процессах, которые объединяют технологию, рынки, экономическое развитие и секторальную политику в области энергетики, транспорта и производства.

#### F. Политические предпосылки

46. Потенциал экономических инструментов, налоговой политики и реформы механизмов землепользования, направленный на обеспечение устойчивого лесопользования, не может быть реализован без наличия соответствующей институциональной, политической, макроэкономической и социальной базы, опираясь на которую будут функционировать эти политические инструменты в области лесопользования. В связи с процессом разработки и использования экономических инструментов необходимо рассмотреть вопрос о том, предназначены ли они для дополнения или полного изменения существующей политики, например, предусматривают ли они:

а) проведение согласованной, стабильной и успешной макроэкономической политики и программ;

b) определение целей, обязанностей, мандатов и возможностей по обеспечению соблюдения соответствующих норм в рамках функциональной политики в области лесопользования;

c) наличие эффективных, наделенных соответствующими правами и заслуживающих доверия учреждений, занимающихся вопросами лесопользования, на национальном и местном уровнях;

d) наличие прозрачных и достаточных финансовых потоков в направлении к лесному сектору (государственному и частному) и от него на местном, национальном и международном уровнях;

e) передачу и обеспечение соблюдения законных прав пользователя и прав собственности.

47. Ошибочные политические решения более широкого масштаба сами по себе могут представлять политическую проблему для лесного сектора, и экономические инструменты и стимулы вряд ли помогут в решении этих фундаментальных вопросов. От экономических инструментов, налоговой политики или механизмов регулирования права на землю нельзя ожидать решения проблем, вызванных ошибочной политикой или несовершенством институциональной базы. В секторе, страдающем от рыночных диспропорций и ошибочной политики, экономические инструменты, как бы тщательно они ни были выбраны и разработаны, вряд ли помогут в разрешении других проблем, связанных с политической обстановкой. Одним из предварительных условий обеспечения эффективного функционирования экономических инструментов с целью содействия устойчивому лесопользованию является рассмотрение всего комплекса подобных ошибочных решений.



### III. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ

48. О потенциале экономических инструментов можно судить по той роли, которую играют цены и затраты в широком круге исследований, посвященных определению коренных причин обезлесения. Необходимым условием устойчивого развития и предпосылкой эффективного действия экономических инструментов является надлежащее функционирование правовых и регулирующих механизмов. Для достижения всех целей регулирования лесопользования, таких, как обеспечение налогообложения, регистрации прав собственности или контроля за лесохозяйственной деятельностью, целесообразно создать экономически рациональные системы, которые сводят к минимуму потребности в данных.

49. Следует отметить, что содержащиеся в настоящем докладе некоторые выводы и предлагаемые меры не являются новыми. В ряде случаев они повторяют или развивают положения предложений МГА или касаются вопросов, ставших предметом обсуждения в ходе предыдущих дискуссий в рамках МФЛ.

#### Системы извлечения доходов от лесопользования

50. Практически все признают, что для обеспечения устойчивого лесопользования и рационального управления лесными ресурсами необходимы дополнительные финансовые средства. Однако совершенное лесопользование позволяет получить целый ряд экономических преимуществ, включая более эффективный сбор доходов от лесохозяйственной деятельности.

51. Форум, возможно, пожелает:

a) призвать страны принять и применять целый ряд инструментов для достижения целей политики в области лесопользования, включая использование системы сборов и извлечения доходов от лесохозяйственной деятельности, которая также обеспечивает стимулы к применению методов устойчивого лесопользования;

b) обратиться с просьбой, чтобы, например, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций в сотрудничестве с другими организациями на основе последних данных провела обзор новейших систем извлечения доходов для использования их в отношении лесопродуктов и услуг в области лесопользования. Форум, возможно, также пожелает предложить странам поделиться своим опытом в данной области и поддержать эти усилия;

c) открыто рассмотреть вопросы управления, в частности вопросы коррупции в этом секторе.

#### Налогообложение лесопользования

52. Существует целый ряд возможных налогов, однако лишь некоторые из них можно использовать для регулирования лесных ресурсов, хотя большая их часть оказывает на этот процесс косвенное влияние. Налоги, взимаемые за использование земли и методы землепользования, в некоторых случаях могут оказаться эффективным средством стимулирования сохранения лесов и борьбы с их конверсией. Роль налоговой политики, которую необходимо изучить в связи с ее влиянием на устойчивое лесопользование, выходит далеко за пределы лесного сектора.

53. Форум, возможно, пожелает:

a) призвать страны признать существующее и потенциальное влияние налогов как средства снижения стремления заниматься деятельностью, которая способствует деградации и конверсии лесов;

b) призвать международные организации давать странам общие и конкретные рекомендации по разработке и применению налоговых кодексов с целью содействия устойчивому лесопользованию и предложить странам представлять примеры достигнутых успехов в использовании налогов с целью развития практики устойчивого лесопользования.

#### Механизмы землепользования

54. Определение и обеспечение применения прав пользователя и прав собственности в отношении лесных ресурсов играет основополагающую роль в политике, направленной на обеспечение устойчивого лесопользования. Именно ясность, справедливость и надежность любого механизма регулирования соответствующих прав будут определять, способствует ли он усилиям по обеспечению устойчивого лесопользования или препятствует им.

55. Форум, возможно, пожелает:

a) призвать страны поддержать политику, предусматривающую признание, обеспечение соблюдения и передачу законных прав пользователя и прав собственности, включая интеллектуальную собственность, при том понимании, что институционализация механизмов регулирования прав является долгосрочным процессом, требующим принятия промежуточных мер;

b) призвать страны делиться с частным сектором и местными общинами опытом по обеспечению эффективного использования ресурсов при выполнении обязательств, связанных с сохранением и рациональным использованием лесов, а также с выполнением социальных и экологических аспектов политики в области лесопользования.

#### Развитие рынков

56. Возможность предлагать широкий спектр лесопродуктов и услуг в области лесопользования для продажи на рынках может оказаться эффективным стимулом к рациональному использованию, сохранению и устойчивому развитию всех видов лесов. Необходимо получить дополнительную информацию о подходах, которые могут использоваться при создании рынков лесопродуктов, и о роли государственного и частного сектора в обеспечении того, чтобы новые или расширенные рынки отвечали социальным, экономическим и экологическим требованиям устойчивого лесопользования.

57. Форум, возможно, пожелает:

a) призвать страны делиться знаниями и опытом, связанными с развитием рынков недревесных лесопродуктов и услуг в области лесопользования;

b) призвать страны осторожно подходить к вопросу развития рынков, особенно в том, что касается получения прибылей не на местной основе, с тем чтобы избежать конфликтов с местными потребителями ресурсов и нарушения прав, основанных на обычаях, или традиционных прав.

#### Макроэкономическая политика

58. Макроэкономическая политика стран оказывает широкое и долгосрочное влияние на лесной сектор. Принимая во внимание значение этой политики, можно сказать, что включение в программы макроэкономических структурных изменений конкретных вопросов и задач лесопользования, по всей вероятности, приведет к формированию базы для обеспечения как устойчивого экономического роста, так и устойчивого лесопользования.

59. Форум, возможно, пожелает призвать кредитные учреждения к развитию, а страны к одобрению использования в программах макроэкономической структурной перестройки четких ориентиров и обоснованных параметров для сохранения и рационального использования лесных ресурсов и реформирования политики в области лесопользования.

#### Политические предпосылки

60. Опыт многих стран говорит о том, что меры, принимаемые в других секторах, включая сельскохозяйственный сектор, но не ограничиваясь им, могут привести к непредусмотренным изменениям в лесном секторе. Слабая или непоследовательная политика в других секторах, слабое или неэффективное государственное управление и другие негативные факторы будут препятствовать использованию любых политических инструментов в области лесопользования, включая экономические инструменты, налоговую политику, реформу механизмов землепользования, и тем самым ограничивать эффективность экономических инструментов, предназначенных для обеспечения устойчивого лесопользования.

61. Форум, возможно, пожелает призвать страны изучить роль ошибочных политических решений в лесном и других секторах как фактора, способствующего процессу обезлесения, деградации лесов или неустойчивому лесопользованию, и принять участие в выработке политики по исправлению положения.

-----