



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/3
14 February 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ
Третья сессия
11-28 апреля 1995 года

ОБЗОР СЕКТОРАЛЬНЫХ ГРУПП ВОПРОСОВ, ВТОРОЙ ЭТАП: ЗЕМЛЯ,
ОПУСТЫНИВАНИЕ, ЛЕСА И БИОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗНООБРАЗИЕ

"Борьба с обезлесением" и не имеющее обязательной силы заявление
с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении
рационального использования, сохранения и устойчивого развития
всех видов лесов

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Проблеме лесных угодий посвящены два итоговых документа Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД): не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов и глава 11 Повестки дня на XXI век, озаглавленная "Борьба с обезлесением". Оба документа направлены на обеспечение рационального использования всех видов лесов, причем вопросам их сохранения и развития придается одинаково важное значение. За три года, прошедшие со времени проведения ЮНСЕД, международное сообщество предприняло усилия для повышения уровня информированности, адаптировала политику, подготовило и осуществило планы и стратегии и подняло уровень программ действий, осуществление которых началось еще до проведения ЮНСЕД.

За счет эксплуатации лесных ресурсов продолжают удовлетворяться растущие потребности человечества в лесной продукции и услугах и в обеспечиваемых ими средствах существования как в рамках промышленного производства, так и в рамках ведения натурального хозяйства. Были предприняты некоторые корректирующие меры, однако леса продолжают страдать от быстрых темпов роста народонаселения, нищеты, неправильного землепользования, пагубных для природы стимулов и различных других внешних угроз, включая загрязнение. По-прежнему важной проблемой является рациональное использование многочисленных продуктивных, социальных и защитных функций лесов. Особую озабоченность продолжают вызывать потеря биологического разнообразия; угрозы состоянию почвы и водных ресурсов сельскохозяйственного назначения; нехватка лесной продукции, в том числе продуктов, которые имеют жизненно важное значение для сельских общин, таких, как топливная древесина и лекарственные препараты, приготовленные на основе дикорастущих растений.

Страны с самым различным уровнем развития достигли определенного прогресса в том, что приняли на вооружение более продуманные варианты политики и стратегий. Во многих новых программах, в которых одинаковое внимание уделяется как экологическим, так и производственным проблемам и которые поощряют широкое привлечение масс, находит отражение дух Принципов лесопользования. Наибольшего прогресса добились развитые страны, и они продолжают выделять значительные ресурсы на осуществление экологических программ, в частности программ для сохранения дополнительных участков девственного леса. Кроме того, они, посредством внедрения стимулов и кодекса деловой практики, расширили масштабы переработки отходов и сократили промышленные отходы, в частности в целлюлозно-бумажном производстве. Наряду с этим, многие развитые страны намереваются расширить содействие развивающимся странам в решении этой же задачи. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой стремятся предпринять аналогичные инициативы, хотя их осуществление из-за большей ограниченности ресурсов ведется более медленно.

Повышенный интерес вызывает разработка критериев и показателей определения степени прогресса в деле обеспечения рационального лесопользования (РЛП). На основании многих инициатив выдвигаются предложения, которые необходимо согласовывать и увязывать для создания стандартизированной основы для выдачи сертификатов, подтверждающих производство лесной продукции из устойчивых видов ресурсов. Подобные инициативы открывают возможности для того, чтобы в будущем основным предметом торговли стали товары, производимые из устойчивых видов ресурсов, и позволяют избежать таким образом необходимости использования бойкотов и запретов, которые в последние годы стали характерной чертой торговли.

Страны еще не завершили рассмотрение Принципов лесопользования. Государств-членов очень интересует вопрос, следует ли заменить их имеющим обязательную силу документом и каковы достоинства и недостатки такого развития событий.

В будущем спрос на лесную продукцию и услуги, равно как и интенсивность эксплуатации соответствующих ресурсов, будет продолжать расти; темпы роста народонаселения, расширение сельского хозяйства, спрос на лесную продукцию и потребности в средствах к существованию, обеспечиваемых за счет лесных ресурсов, - во всех этих областях отмечается тенденция к повышению. Любой сценарий развития событий предусматривает усилия по расширению лесопосадок и более рациональному использованию существующих лесов. В свете вышеизложенного вопросы, доведенные до сведения Комиссии по устойчивому развитию, требуют участия в их решении всех заинтересованных сторон, с тем чтобы совместный и характер и слаженность их усилий благоприятно сказались на развитии этого сектора. Важным элементом этого является укрепление взаимного доверия и достижение консенсуса в отношении методов обеспечения РЛП.

Из всех вопросов, предложенных вниманию Комиссии, три указанных ниже вопроса отличаются политическими аспектами, имеют особенно важное значение или затрагивают жизненные интересы некоторых групп государств-членов или заинтересованных сторон; предлагается довести их суть до сведения участников этапа заседаний высокого уровня нынешней сессии:

а) организация правительствами и соответствующими межправительственными организациями на глобальном и региональном уровнях форумов, открытых для всех заинтересованных сторон, для скорейшей выработки консенсуса по лесным ресурсам, с тем чтобы обеспечить на ранних этапах согласование направленности дальнейших совместных усилий между всеми группами;

б) определение направленности последующей деятельности, основанной на не имеющем обязательной силы заявлении с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов, а также его дальнейшей переработки в имеющий обязательную силу документ или отсутствие такой необходимости;

с) налаживание диалога, предполагающего рассмотрение неотложных вопросов, связанных с торговлей и окружающей средой и касающихся продукции, получаемой за счет использования ресурсов всех видов лесов, с целью ускорить замену нынешней системы односторонних ограничений постепенным переходом к торговле, основанной на продукции, получаемой за счет эксплуатации ресурсов рационально используемых лесов, что определяется через согласованные критерии и показатели.

СОДЕРЖАНИЕ

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|--|---------------|-------------|
| ВВЕДЕНИЕ | 1 - 5 | 5 |
| I. ОБЩИЙ ОБЗОР | 6 - 18 | 6 |
| А. Лесные ресурсы | 6 - 8 | 6 |
| В. Экономическое и социальное значение | 9 - 11 | 7 |
| С. Потребности, проблемы и вопросы | 12 - 18 | 8 |
| II. ОБЗОР ДОСТИГНУТОГО ПРОГРЕССА, ОСНОВНЫХ ВОПРОСОВ ПОЛИТИКИ И ОПЫТА | 19 - 88 | 10 |
| А. Прогресс, достигнутый со времени проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию странами всех категорий, международными организациями и основными группами | 20 - 23 | 10 |
| В. Опыт стран | 24 - 52 | 12 |
| С. Опыт основных групп | 53 - 66 | 21 |
| D. Вопросы, касающиеся финансов и технологий | 67 - 79 | 25 |
| E. Последние события и опыт в области международного сотрудничества | 80 - 88 | 30 |
| III. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ | 89 - 106 | 32 |
| А. Будущие требования к лесам | 89 - 93 | 32 |
| В. Виды на будущее, общие цели и области, в которых сохраняются разногласия | 94 - 99 | 34 |
| С. Предложения для рассмотрения Комиссией по устойчивому развитию: будущие меры | 100 - 106 | 35 |

ВВЕДЕНИЕ

1. На своей первой сессии Комиссия по устойчивому развитию постановила рассмотреть элементы Повестки дня на XXI век 1/, касающиеся земельных ресурсов. Настоящий доклад подготовлен во исполнение этого решения и охватывает главу 11 Повестки дня на XXI век, озаглавленную "Борьба с обезлесением", и не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов 2/. Доклад подготовлен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), осуществлявшей руководство по выполнению задач, связанных с главой 11 Повестки дня на XXI век, в консультации с Секретариатом Организации Объединенных Наций, в соответствии с договоренностями, достигнутыми Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию на его четвертой сессии (Женева, 14-16 июня 1994 года).

2. Вопрос о лесных ресурсах стал предметом особенно интенсивных прений на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), и соглашения были достигнуты лишь путем преодоления глубоко укоренившихся расхождений во мнениях различных стран. Придаваемое данному сектору внимание отражает признание важного значения лесов для целей устойчивого развития, включая их функцию в качестве естественного резервуара для двуоксида углерода, озабоченности общественности в связи с висящей над обществом угрозой. Хотя вопрос о лесных ресурсах затрагивается во многих главах Повестки дня на XXI век, в частности в тех из них, которые связаны с землепользованием, ключевые соглашения о лесах, достигнутые на ЮНСЕД, содержатся в главе 11, озаглавленной "Борьба с обезлесением", и в Принципах лесопользования. Центральное место в Принципах лесопользования занимает призыв к обеспечению устойчивого использования лесов, при этом одинаково важное значение придается вопросам их сохранения и развития. Основная цель главы 11 Повестки дня на XXI век заключается в том, чтобы указать меры, необходимые для достижения этой цели. (Поскольку леса служат в качестве хранилища биологического разнообразия нашей планеты, им также придается важное внимание в главе 15 Повестки дня на XXI век, озаглавленной "Сохранение биологического разнообразия", и в Конвенции о биологическом разнообразии 3/, принятой накануне проведения ЮНСЕД.) Ежегодные расходы, связанные с осуществлением программ в связи с главой 11 Повестки дня на XXI век, оцениваются приблизительно в 31 млрд. долл. США, из которых приблизительно 5,7 млрд. долл. США, как предполагается, будут поступать по линии международного сотрудничества в области развития.

3. Следует отметить, что в области лесного хозяйства соглашениями ЮНСЕД предусматривается немного целей. В пункте 11.2 (а) Повестки дня на XXI век содержится призыв к укреплению потенциала и возможностей национальных институтов к 2000 году, с тем чтобы позволить им приобрести необходимые знания для защиты и сохранения лесов и повысить эффективность программ и мероприятий, связанных с рациональным использованием и развитием лесов. В период после ЮНСЕД необходимо определить более четкие задачи и создать соответствующую базу, позволяющую следить за ходом осуществления и определять степень прогресса в рамках достижений общей цели, предусматривающей обеспечение РЛП.

4. В настоящем докладе приводятся сводные данные о результатах деятельности и накопленном опыте правительств 34 стран, 20 неправительственных организаций, 5 ассоциаций частного сектора, 14 учреждений Организации Объединенных Наций и 6 межправительственных организаций Организации Объединенных Наций. Ряд межправительственных и неправительственных международных органов внесли свой вклад через посредство участия в "Группе электронной почты" по лесным ресурсам 4/, состоящей из 21 члена. Ссылки на отдельные страны и организации носят скорее иллюстративный, чем исчерпывающий характер.

5. Настоящий доклад подготовлен ФАО, которая осуществляла руководство по выполнению поставленных задач и которой было поручено содействовать согласованию усилий в рамках системы Организации Объединенных Наций по осуществлению последующей деятельности в связи с соглашениями по лесным ресурсам, достигнутыми на ЮНСЕД.

1. ОБЩИЙ ОБЗОР

А. Лесные ресурсы

6. Согласно Оценке лесных ресурсов 1990 года 5/, выполненной ФАО в сотрудничестве с правительствами государств-членов и международными учреждениями, леса в мире покрывают четверть суши. Их общая площадь составляет приблизительно 3,4 млрд. га, и еще 1,6 млрд. га приходится на долю прочих лесных массивов. Около 1,4 млрд. га занимают леса умеренной зоны, северные леса и леса субумеренной зоны промышленно развитых стран; их площадь относительно стабильна или увеличивается, хотя по-прежнему идет наступление на первобытные 6/ и естественные лесные массивы и лесам наносится ущерб в результате загрязнения и пожаров, что приводит к ухудшению их качественного состояния. В развивающихся странах также имеются леса умеренной зоны, которые разделяют участь тропических лесов, подвергающихся обезлесению и деградации, в то время как в других странах, например в Чили, их площадь растет.

7. В период с 1981 по 1990 год темпы обезлесения составляли в среднем 15,4 млн. га в год, в результате чего было вырублено почти 1,8 млрд. га тропических лесов; такие темпы обезлесения значительно превышали показатели, отмечавшиеся в предыдущие десятилетия. Исчезновение тропических лесов объясняется обстоятельствами, аналогичными тем, которые в предыдущие столетия привели к вырубке лесов на территории, занимаемой сегодня промышленно развитыми странами. Леса субумеренной зоны и средиземноморские леса подвержены опасности исчезновения, степень которой зависит от того, находятся ли они в развивающихся или в развитых странах. Во всем мире лишь 5 процентов всей площади лесов взято под охрану. В развивающихся странах только на ограниченных участках лесных массивов осуществляется формальное управление хозяйством; в Европе и Северной Америке под управлением находится большинство лесов. Система владения отличается значительным разнообразием: леса во многих развивающихся регионах, как правило, находятся в общественном пользовании или традиционно принадлежат общинам. В некоторых крупных лесохозяйственных странах, как, например, США, значительную, а в некоторых случаях даже преобладающую часть составляют леса, находящиеся в частном владении.

8. В мире имеется приблизительно 100 млн. га лесонасаждений и еще 14 млн. га пальмовых плантаций для производства каучука и кокосового масла, которые также все шире используются для производства древесины и другой лесной продукции и получения побочных продуктов. Общая площадь тропических плантаций промышленного и общинного назначения в мире составляет приблизительно 30 млн. га, причем в период 1981-1990 годов ежегодный прирост неизменно составлял около 1,8 млн. га, и этот показатель, возможно, увеличился в период после проведения ЮНСЕД.

В. Экономическое и социальное значение

9. Леса и лесные массивы являются источником производства многих товаров и услуг, способствуют сохранению глобальной окружающей среды и хранят в себе значительную часть биологического многообразия, которое имеет важное значение для дальнейшего совершенствования растительного и животного мира. Кроме того, леса помогают сохранять другие ключевые ресурсы,

такие, как водные запасы, дикую природу и почвенный слой. Согласно оценке ФАО 7/, в 1991 году доля лесной продукции, преимущественно лесоматериалов, в годовом объеме экономической деятельности в мире достигла приблизительно 400 млрд. долл. США, при этом стоимость экспорта составила 98 млрд. долл. США, или 3 процента от всего объема торговли товарами в мире. В восьми странах доля продукции из лесоматериалов превысила 20 процентов от общего объема экспорта, а еще в 12 странах эта доля превышает 10 процентов. Лесная продукция занимает важное место и в импорте: в Европейском союзе (12 стран) чистый объем импорта древесины и продукции из древесины за год составляет приблизительно 15 млрд. ЭКЮ (18,5 млрд. долл. США), причем выше этого показателя только расходы, связанные с импортом нефтепродуктов.

10. Согласно приближенной оценке, в настоящее время лесное хозяйство в совокупности обеспечивает средства к существованию и занятость по найму в размере, эквивалентном примерно 60 млн. человеко-лет во всем мире, из которых около 80 процентов приходится на развивающиеся страны; это составляет приблизительно 5 процентов от мировой занятости в сельском хозяйстве. В значительной мере эта занятость касается деятельности, связанной с производством топливной древесины/ древесного угля, и во многих сообществах имеет особое значение для положения женщин. Кроме того, согласно оценке, средства к существованию и культура 300 млн. человек из числа коренного населения тесно связаны с условиями жизни в окружении лесов. Леса играют непосредственную роль в обеспечении продовольствия, являясь источником дополнительных продуктов питания и фуража, и опосредованно содействуют этому, являясь для населения источником занятости и получения внешних доходов либо средством защиты для сельскохозяйственных земельных и водных ресурсов и позволяя получать такие необходимых в сельском хозяйстве ресурсы, как энергетические, упаковочные и строительные материалы. Леса и та дикая природа, существование которой они поддерживают, служат основой для создания крупной индустрии туризма и отдыха. Леса являются также важным источником легкодоступных и недорогостоящих традиционных видов лекарственных препаратов, которыми широко пользуются по меньшей мере три четверти населения мира. По имеющимся сведениям, в Бразилии зарегистрировано по крайней мере 3000 видов лекарственных растений, в Индии – свыше 2000 и в Малайзии – около 1000. Получаемые из лесного сырья лекарственные вещества используются в качестве ингредиентов фармацевтической промышленностью всего мира, стоимость продукции которой составляет 43 млрд. долл. США.

11. Сохранение биологического многообразия (о чем более полно говорится в главе 15 Повестки дня на XXI век) является другой ключевой областью, в которой проявляется важное значение лесов: есть сведения, что в мире по крайней мере 50 процентов земных видов организмов обитают в тропических лесах. Важным хранилищем биологического многообразия являются также леса умеренной зоны, а мангровые леса служат средой обитания для свыше 2000 видов рыб, беспозвоночных и растений.

С. Потребности, проблемы и вопросы

12. Стремительный рост потребностей и усиление эксплуатации лесных ресурсов отмечается на всех уровнях; рост народонаселения и повышение доходов приводят к повышению удельного уровня потребления как лесной продукции, так и связанных с лесом услуг. Низкая производительность сельского хозяйства и бедность ведут, по мере возрастания численности населения, к стремительной вырубке лесов; таким образом, основным фактором, способствующим обезлесению в развивающихся странах, является борьба за выживание. Помимо этого, исчезновению лесов способствует стремление использовать возможность производства более ценной продукции за счет эксплуатации лесных площадей, чему иногда способствует искусственное стимулирование. Предварительные данные за первую половину 80-х годов 8/ свидетельствуют о том, что лишь на долю сельского хозяйства приходилось около 86 процентов потерь тропических лесов, в том числе около 63 процентов приходилось на ведение натурального хозяйства, 17 процентов – на производство товарных культур и 6 процентов – на скотоводство. На такие факторы, как чрезмерные заготовки топливной древесины, развитие инфраструктуры, промышленные лесозаготовки и другие факторы приходится по менее 7 процентов. В некоторых странах заготовка древесины может способствовать неконтролируемому созданию поселений на территории лесных районов, доступ к которым открыли дороги для транспортировки леса. Существует также опасность загрязнения лесов умеренной зоны и северных лесов в промышленно развитых странах и странах с переходной экономикой. В некоторых странах общественный спрос на места отдыха может привести к значительному усилению эксплуатации лесов: количество посетителей национальных парков США за год возросло с 50 миллионов в 1954 году до свыше 270 миллионов в 1993 году. В странах с переходной экономикой также существует опасность осуществления бесконтрольных лесозаготовок.

13. Вызывает озабоченность также тот факт, что будущее некоторых лесов находится под угрозой из-за легкости доступа к ним, и ценные породы деревьев заготавливаются без проявления какой-либо заботы об остаточной растительности. Недавно ФАО опубликовала показатели утраты видов среди высших растений в результате исчезновения тропических лесов, которые составляли в период 1981–1990 годов от 1 до 4,3 процента 9/. Сообщается, что с 1950 года стремительная деградация, фрагментация и потеря девственных тропических лесов приводит к исчезновению приблизительно 1500 видов в год и что от 5 до 10 процентам видов, обитающих в тропических лесах, возможно, грозит исчезновение в течение последующих 30 лет; аналогичная опасность грозит 492 генетически разнообразным популяциям видов деревьев 10/.

14. Вышеприведенные данные подтверждают тот факт, что многие ключевые факторы, такие, как народонаселение, землепользование, сельское хозяйство и энергетика, которые оказывают влияние на условия выживаемости лесов и на возможности их устойчивого развития, находятся за рамками этого сектора. Сохранение лесов зависит в равной степени как от контроля за давлением, оказываемым на этот сектор извне, так и от рационального использования и обеспечения защиты лесных ресурсов. В связи с этим крайне важно, чтобы при проведении обзора усилий, предпринимаемых в рамках соглашений ЮНЕСКО и Повестки дня на XXI век, касающихся, в частности, биологического многообразия, рационального использования земельных ресурсов, сельского хозяйства, борьбы с опустыниванием, горных экосистем, энергетика, изменения структуры потребления и проблем народонаселения, применялся, наряду с другими критериями, критерий совместимости с РЛП.

15. Главное место в ходе идущих прений и в предпринимаемых практических усилиях в области развития лесного хозяйства занимает вопрос о том, как обеспечить равное соотношение между той ролью, которую леса играют в области развития, и той ролью, которая им отводится в сохранении окружающей среды. Один из важных аспектов заключается в том, что каждая заинтересованная сторона имеет свое собственное представление о том, какие проблемы лесного

хозяйства заслуживают наибольшего или самого безотлагательного внимания. Как следствие, существенной характеристикой нынешнего положения дел в области сельского хозяйства зачастую является разногласие между многими действующими лицами, имеющими в этом секторе свои интересы, расхождения во мнениях и приоритетах которых ведут иногда к серьезным конфликтам. На национальном или местном уровнях возникают ситуации, когда в результате напряженной борьбы между коммерческими организациями, владеющими лесными угодьями, и экологическими группами все оказываются в роли проигравших. На международном уровне некоторые группы, призывающие к усилению экологической ответственности в области торговли лесом, прибегают иногда к запретам и бойкотам вместо выработки подходов, способствующих укреплению доверия. Именно в целях сведения количества таких конфликтов к минимуму в настоящее время предпринимаются усилия к тому, чтобы разработать, принять и применять согласованное практическое определение концепции РЛП, а также комплекс критериев и показателей для измерения степени прогресса в деле обеспечения РЛП.

16. Столь эффективно используемое Международной комиссией по окружающей среде и развитию (МКОСР) 11/ представление о нашей планете как об общем доме, находящемся в опасности, имеет чрезвычайно важное значение для усиления глобального подхода к вопросам, затрагивающим интересы лесного хозяйства. Ведущиеся на международном уровне дебаты все больше затрагивают вопросы о том, каким образом совместить национальные цели развития с такими глобальными экологическими задачами, как корректировка климатических изменений в лучшую сторону или сохранение генофонда, в такой степени, которая зачастую намного превышает уровень потребностей отдельных государств. К числу постоянных вопросов относится вопрос о том, как создать стимулы или предоставить компенсацию тем странам или общинам, которые вынуждены уступить права на эксплуатацию своих лесных ресурсов ради обеспечения глобальной экологической безопасности.

17. Недооценка значения занимаемых лесами площадей и лесных ресурсов при проведении традиционного экономического анализа, отдаленные перспективы получения прибыли и низкий уровень отдачи капиталовложений в лесное хозяйство с финансовой точки зрения в сравнении с другими возможностями ведут к замене лесонасаждений более привлекательными вариантами использования земель, которые приносят более значительные выгоды, особенно в краткосрочной перспективе. Проблему еще более усугубляют низкие цены, и на государственных землях размер лесных пошлин составляет иногда лишь незначительную часть расходов, связанных с ведением хозяйства. Поднять такие цены не всегда возможно, поскольку это может сделать лесную продукцию, получаемую в соответствии с принципами РЛП, неконкурентоспособной с теми заменителями, которые предлагает рынок.

18. Необходимо обратить внимание еще на три вопроса: а) недостаток информации, которая лежит в основе определения политики, приоритетов и стратегий; б) недостаточный уровень научно-технических знаний (в лесном хозяйстве еще не произошла "зеленая революция", имевшая место в сельском хозяйстве, хотя продуктивность хорошо организованных лесных хозяйств намного превышает продуктивность неуправляемых лесов); и с) общее недостаточно прочное положение и относительно незначительный вес многих предприятий лесохозяйственного комплекса в организационной иерархии (и, как следствие, ограниченные возможности для оказания политической поддержки деятельности этого сектора), чтобы предприятия смежных отраслей относились к ним как к серьезным партнерам и чтобы можно было эффективно использовать усилия всех заинтересованных сторон для обеспечения слаженности действий. Другие политические вопросы касаются неадекватного характера или искажения политики в смежных отраслях или с точки зрения макроэкономики; следования узкоотраслевой политике и организационным подходам к решению межотраслевых проблем; нестабильных систем владения землей и лесами; недостаточного финансирования; и отсутствия стимулов для инвестиций. Большинство этих проблем носит особенно острый характер в развивающихся странах.

II. ОБЗОР ДОСТИГНУТОГО ПРОГРЕССА, ОСНОВНЫХ ВОПРОСОВ ПОЛИТИКИ И ОПЫТА

19. Учитывая долгосрочный характер циклов в лесном хозяйстве, по прошествии всего лишь трех лет с момента проведения ЮНСЕД слишком рано говорить о том, что в этом секторе произошли какие-либо кардинальные изменения. Определенный прогресс был связан с дальнейшим осуществлением начатых ранее практических мероприятий. Однако более характерным было проведение подготовительных мероприятий по созданию благоприятных условий для осуществления эффективной практической деятельности в будущем. Эта деятельность включает повышение информированности, изменение подходов, выработку стандартов, изменение программных установок, планирование и разработку стратегий и институциональные реформы.

А. Прогресс, достигнутый со времени проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию странами всех категорий, международными организациями и основными группами

20. Результаты ЮНСЕД свидетельствуют об убежденности в том, что развитие лесного хозяйства должно создать условия для широкого учета экологических соображений в процессе развития всех остальных отраслей и выдвинуть его с периферийного на центральное место. ЮНСЕД заострила также внимание на роли, которую играют неправительственные организации, включая общины, зависящие от использования лесных ресурсов, в устойчивом развитии лесного хозяйства, а также на межотраслевом характере многих ключевых проблем в области лесопользования. Осознание этих проблем директивными и плановыми органами и связанные с этим изменения в подходах явились одной из главных областей общемирового прогресса со времени проведения ЮНСЕД, что способствовало наращиванию усилий, направленных на поиск путей скорейшего достижения цели РЛП и выработку необходимых критериев и показателей для оценки прогресса в деле достижения этой цели применительно ко всем типам леса.

21. Разработка критериев и показателей, которые позволят проводить сертификацию, создает также условия для развития недискриминационной торговли производимыми на устойчивой основе материалами, вырабатываемые из леса всех типов, и должна привести к отказу от дальнейшего применения практики запретов и бойкотов. Вместе с тем, ряд стран столкнулся с проблемой институционального характера, заключающейся в том, что приверженность национальных правительств курсу на отказ от бойкотов и запретов не всегда находит отклик на более низких уровнях управления, например, в штатах, округах или городах; некоторые из них по-прежнему применяют всеобъемлющие меры в отношении отдельных категорий лесной продукции, например, тропической древесины. Еще до проведения ЮНСЕД примерно в 450 городских советах Германии и более чем 90 процентах городских советов в Нидерландах действовал запрет на использование тропической древесины. В Соединенных Штатах Америки, по сообщениям, использование

тропической древесины в государственно-муниципальном строительстве запрещено в штатах Аризона и Нью-Йорк. Ряд предприятий розничной торговли по своей собственной инициативе также ввели запрет на определенные виды продукции в зависимости от ее географического происхождения. В стремлении оказать поддержку как сбережению лесов, так и устойчивому производству лесоматериалов, Объединенная Ассамблея государств Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ)/Европейского сообщества (ЕС) в 1993 году выступила с предложением о разработке протокола о лесоматериалах к IV Ломейской конвенции, который предусматривал бы систему торговых мер и мер помощи для государств АКТ; завершено исследование по вопросу о протоколе, результаты которого в настоящее время рассматриваются.

22. Что касается дальнейших мер по претворению в жизнь заявления с изложением принципов лесопользования, то ЮНСЕД выступила за периодическое проведение оценки этих мер на предмет определения их адекватности для дальнейшего развития международного сотрудничества по вопросам лесопользования. В статье 11.12(e) Повестки дня на XXI век предусматривается рассмотрение вопроса о необходимости и целесообразности всех согласованных на международном уровне договоренностей, направленных на развитие международного сотрудничества. По прошествии всего лишь трех лет с момента проведения ЮНСЕД об осуществлении такого обзора, по-видимому, говорить еще слишком рано, особенно учитывая глубоко укоренившиеся различия во взглядах, выявленные в ходе проведенных ранее дискуссий. В то же время некоторые правительства выступают за возвращение к идее заключения конвенции, имеющей юридически обязательную силу. На проведенном в 1993 году совещании Объединенной Ассамблеи государств АКТ/ЕС, его участники высказались за проведение региональных и международных совещаний для обсуждения конвенции на основе модели, подготовленной Глобальной организацией директивных органов в поддержку сбалансированной окружающей среды (ГЛОБЕ). Кроме того, ряд неправительственных групп выступили инициаторами проведения кампании за принятие имеющего юридически обязательную силу протокола по лесному хозяйству в рамках Конвенции о биологическом разнообразии и против принятия отдельной конвенции. По мнению же других заинтересованных групп, подобный шаг означал бы перенос акцента в заявлении с изложением принципов лесопользования на сбережение и подорвал бы его столь же важную приверженность делу развития. В марте 1995 года в Комитете ФАО по лесоводству и на организуемом под его эгидой совещании министров лесной промышленности будут рассмотрены за и против сохранения принципов лесопользования или перехода к юридически обязательным альтернативам. Однако с учетом темпов прогресса в рассмотрении таких вопросов, как критерии и показатели РЛП, а также охрана окружающей среды и торговля лесной продукцией вероятно потребуются дополнительное время, прежде чем можно будет говорить о реальности заключения глобальной конвенции по лесному хозяйству.

23. Учитывая большой разброс во мнениях относительно того, что представляет собой РЛП, каковы наиболее оптимальные пути его обеспечения и какими темпами оно должно осуществляться, одной из областей, в которой было бы желательно добиться дополнительного прогресса, является достижение консенсуса между правительствами, неправительственными заинтересованными группами и коммерческим частным сектором. Для всех этих заинтересованных групп характерно общее стремление к обеспечению баланса между освоением и сбережением лесов, и неправительственные организации ведут поиски форума, на котором они могли бы на равных с правительствами влиять на результаты проводимых мероприятий. Одним из перспективных форумов является Консультативная группа для Программы действий в области лесоводства, учрежденная Советом ФАО; в работе этой Группы примут участие представители правительств, частного сектора и межправительственных и неправительственных организаций на основе сбалансированного представительства регионов и категорий; Группа пока не проводила заседаний. С последними межправительственными инициативами, в которых участвовал также ряд неправительственных органов, можно ознакомиться в разделе II Е ниже. Постоянное участие всех заинтересованных

групп позволило бы ослабить сохраняющуюся на сегодня поляризацию мнений по обсуждаемым на международном уровне проблемам лесопользования благодаря рассмотрению в нейтральном контексте таких вопросов, как отсутствие определений, четкие цели и общее для многих понимание концепции "устойчивого" лесопользования.

В. Опыт стран

1. Развитые страны

Общие области прогресса и общие проблемы

24. К числу наиболее заметных достижений, которых добилось большинство развитых стран, следует отнести пересмотр национальной лесной политики, стратегий, планов и руководящих принципов, позволивший заострить в них внимание на экологических и социальных соображениях и одновременно подчеркнуть важное значение продуктивной роли лесов, особенно переработки и использования лесной продукции. Европейское сообщество проводит среди своих государств-членов работу по разъяснению необходимости принятия общей политики и того, чтобы европейские страны играли важную роль в решении глобальных вопросов лесоводства, в частности выступали в поддержку рационального пользования тропическими лесами. Европейский союз (ЕС) подготовил стратегию действий в области рационального использования, сбережения и устойчивого освоения лесов на территории стран - членов Европейского союза. Особое внимание уделяется также повышению эффективности производства, энергосбережения и потребления энергии во многих секторах, включая транспортный, в целях сокращения масштабов наносящего ущерб загрязнения. Принимаются меры, направленные на содействие расширению консультаций с неправительственными организациями и местными властями и их более активное вовлечение в проводимые мероприятия, хотя, как утверждают многие неправительственные организации, этих мер недостаточно.

25. Во многих случаях были приняты дополнительные меры по стимулированию, а директивные документы были более точно сориентированы на содействие многоцелевому использованию лесных насаждений, в частности насаждений на землях, высвобождаемых из сельскохозяйственного оборота, охватывающему не только производство лесоматериалов, но и улавливание углерода, улучшение условий в местах распространения дикой флоры и фауны и увеличение площадей лесопарковых зон, используемых в качестве зон отдыха. Многие промышленно развитые страны планируют ограничить использование древесины, поступающей из районов, где запасы леса эксплуатируются нерационально (будь то районы тропических лесов или лесов умеренного пояса/бореальных лесов), и сократить масштабы распространения практики сплошной вырубki леса.

26. Многие страны сотрудничают в разработке критериев и показателей для оценки прогресса в достижении целей РЛП. Однако по-прежнему необходимо добиться дальнейшего прогресса в отношении разработки четких и общеприемлемых определений РЛП, определения того, следует ли проводить оценку деятельности по рациональному лесопользованию на национальном, региональном уровнях или на уровне отдельных лесных хозяйств, и определения пороговых значений показателей и на какой основе следует вырабатывать критерии применительно к существующим условиям, преодоления трудностей, связанных с неодинаковыми возможностями, которыми располагают страны, чтобы соответствовать предъявляемым требованиям, выяснения того, должны ли показатели помимо технических аспектов охватывать и другие аспекты рациональности: экономические, институциональные или политические. Что касается вопроса о структурах потребления, то он, как правило, игнорировался, за исключением целлюлозно-бумажной промышленности, где разработаны правовые механизмы, налоговые стимулы и добровольные промышленные кодексы практики в целях сокращения избыточного производства тары, дальнейшего поощрения применения нетоксичных методов переработки, повышения эффективности

использования энергии и утилизации во все больших объемах отслуживших свой срок изделий из бумаги и картона.

27. Другие области, в которых был достигнут определенный прогресс, включают сохранение биологического разнообразия, увеличение числа резерватов в местах произрастания коренных лесов, использование многоцелевых естественных видов; более свободные режимы посадок и управления применительно к ландшафтам и другим природоохранным целям; строгий учет принципов лесопользования в национальных стратегиях устойчивого развития; и постановка более широких целей на этапе конечного использования, охватывающих не только производство древесины, но и управление экосистемами для получения многочисленных выгод. Кроме того, как правило, делаются заявления о намерениях, преследующие целью увеличение приходящейся на лесную промышленность доли расходов, покрываемых за счет внешней помощи.

28. В некоторых областях развитые страны в целом добились меньшего прогресса или столкнулись с проблемами: а) падение спроса на тонкомерный лес в связи с повторным использованием древесного волокна и низкими ценами на него привело к сокращению масштабов его вырубке, в результате чего леса остаются непрореженными, что увеличивает опасность развития болезней, лесных пожаров и перезрелости древостоя; б) во многих странах лесное хозяйство малорентабельно и даже убыточно, что обуславливает потребность в его субсидировании в той или иной форме государством, в оправдание которого обычно ссылаются на необходимость стимулирования и поощрения развития производства недревесных видов товаров и услуг. Например, по сообщениям, в **Германии** и **Соединенных Штатах Америки** (на государственных землях) из-за вмешательства со стороны государства находящийся в его собственности лес продается по цене ниже его себестоимости, что, по-видимому, негативно сказывается на привлечении частных инвестиций. В некоторых районах Канады, по сообщениям, лесная промышленность закупает деревья на корню по цене, составляющей треть от суммы расходов, понесенных администрацией, и при этом получает капитальные субсидии. В Швеции, по сообщениям ряда неправительственных организаций, предоставление субсидий на осушение земель в целях увеличения производства древесины привело к тому, что крупные участки увлажненных земель стали непригодными для сельскохозяйственного использования.

Новые или адаптированные политика, планы и стратегии

29. **Швеция** является примером промышленно развитой страны с весьма богатым лесным покровом, экспортирующей древесину в другие страны. В мае 1993 года она приняла новую политику в области лесного хозяйства и новое лесное законодательство, свидетельствующие об одинаковом приоритете, который отводится в стране охране лесных угодий и производству лесной продукции. Владельцы лесных угодий несут ответственность за проведение природоохранных мероприятий в лесах, но если расходы на эти мероприятия являются слишком высокими, государство обязано компенсировать их; расходы по содержанию национальных парков и заповедников несет государство; необходимо уделять больше внимания проведению разъяснительной работы и в меньшей степени уповать на силу закона; необходимо добиваться более широкого видового разнообразия лесов; будет обеспечиваться оценка экологических последствий.

30. Различные виды корректировочных мер, принятых промышленно развитыми странами с менее богатым лесным покровом, можно проиллюстрировать на примере **Дании**, где принятая после проведения ЮНСЕД стратегия применительно к естественным лесам, находящимся в собственности государства, предполагает, в частности, увеличение в два раза лесных площадей за время произрастания одного поколения деревьев; значительное расширение площади заповедных лесов и масштабов многоцелевого лесопользования; уделение большего внимания сохранению биологического разнообразия и генетических ресурсов и другим экологическим функциям лесов. Содержащий аналогичные положения план действий в области лесоводства принят и в **Португалии**. В

Нидерландах новый план политики в области лесоводства, в частности, предусматривает особый режим налогообложения для лесного хозяйства и другие стимулы для проведения лесопосадок на сельскохозяйственных землях. В **Люксембурге** принят так называемый план озеленения.

Рациональное использование, сохранение и устойчивое развитие лесов

31. Имеются свидетельства, особенно в **Северной Америке**, об общем отказе от поддержания устойчивых темпов производства древесины и перехода к рациональному пользованию лесными экосистемами, позволяющему получать многочисленные выгоды и одновременно сохранять все системные функции. Выдвигаются предложения о том, чтобы запретить сплошную рубку леса на северо-западе США; на принадлежащих государству землях в районах вырубке необходимо сохранить 15 процентов лесного покрова; президентский план 1993 года предусматривает создание на федеральных землях в этом регионе новых заповедников биологического разнообразия. Одна из задач состоит в том, чтобы наиболее оптимальным образом обеспечить учет различных требований и прийти к консенсусу в отношении взаимных уступок в таких сферах, как производство древесины или занятость и доходы, если они испытают на себе воздействие изменившихся приоритетов. По сообщениям из **Канады**, в этой стране осуществляется программа Партнеры в области рационального освоения лесов, в рамках которой ведется работа по созданию девяти типовых лесов рабочего масштаба, и представители всех звеньев управления, групп коренного населения, промышленности и других занимающихся вопросами лесоводства организаций участвуют в осуществлении кодексов практики РЛП; предметом разногласий является вопрос о продолжении практики сплошной вырубке леса при лесозаготовках. **Франция** приняла в 1994 году подробно разработанный национальный план по претворению в жизнь заявления с изложением принципов лесопользования ЮНСЕД; в стране осуществляется строгий контроль за вырубкой лесов и введен налог в целях сдерживания такой практики. Проводимая политика направлена на охрану всех аспектов биологического разнообразия.

32. В рамках конференций на уровне министров по защите лесов в Европе европейские страны создали сеть постоянных пробных делянок, с тем чтобы на основе результатов их деятельности давать оценку прогрессу в области устойчивого управления и охраны здоровья. Предлагается внедрить единую систему управления охраняемыми природными районами Северной Америки для координации стратегий, с тем чтобы совместно обеспечивать защиту и сохранение биологического разнообразия в охраняемых природных районах **Канады, Мексики и Соединенных Штатов Америки**. В **Новой Зеландии** пересмотренное законодательство обеспечивает более надежную защиту коренных лесов, а новый режим налогообложения способствует росту рентабельности лесоводства. В 1993 года **Япония** внедрила систему рационального использования пойменных лесов, которая обслуживается сервисными центрами; выступила в поддержку объединения кооперативов частных лесовладельцев и совершенствует соответствующие механизмы финансирования.

Устойчивые структуры производства и потребления

33. Практически во всех развитых странах в интересах обеспечения РЛП на переднее место выдвигается задача поощрения сокращения отходов. В целлюлозно-бумажной промышленности наиболее значительные достижения связаны с расширением масштабов переработки и утилизации макулатуры, сокращением объема упаковочных материалов и сокращением производства древесной целлюлозы из первичного сырья. Доля макулатуры в производстве бумаги и картона (называемая также процентом утилизации макулатуры) составляет 100 процентов в **Ирландии** и порядка 10-20 процентов в основных, экспортирующих волокнистую массу странах, таких, как **Финляндия, Швеция и Канада**. Некоторые неправительственные организации выступают за то, чтобы бумага и картон производились из 75 процентов перерабатываемой волокнистой массы. В странах **Европейского союза и Японии** количество утилизированной макулатуры составляет более 50 процентов (во всем мире этот показатель составляет в среднем 37 процентов). В **Соединенных**

Штатах Америки целлюлозно-бумажная промышленность выступила с инициативой выйти к 1995 году по меньшей мере на 40-процентный уровень переработки бумажной продукции.

34. Сбор макулатуры является одним из главных направлений прогресса в области обеспечения РЛП: **Швеция** ставит своей задачей к 2000 году перерабатывать 75 процентов газетной и журнальной бумаги (в настоящее время этот показатель составляет 63 процента), а также повысить степень утилизации других видов макулатуры. В **Германии** толчком к активизации процесса переработки послужили как положения законодательства об охране окружающей среды, так и самостоятельные действия населения, при этом немецкая система маркировки о соответствии экологическим требованиям ("Голубой ангел") материально поощряет утилизацию макулатуры. Однако на пути расширения масштабов утилизации вторичного сырья стоят технические, экономические и экологические препятствия. На сегодня еще не существует возможностей, которые позволяли бы утилизировать макулатуру бесконечное число раз, и для того, чтобы бумага не потеряла своих свойств, необходимо использовать древесное волокно из первичных источников. Кроме того, при постановке задач и выработке политики экологические издержки утилизации макулатуры, т.е. энергозатраты для ее сбора и негативные последствия с точки зрения рационального лесопользования и связанные с ними экологические последствия, такие, как сокращение поглощения CO₂, должны быть предметом самого пристального внимания и соизмеряться с ее преимуществами.

35. За время, прошедшее после ЮНСЕД, производство и потребление фибрового картона средней плотности и древесно-волоконистых плит (ДВП) продолжало расти быстрыми темпами и привело к сокращению спроса на фанеру, что с экологической точки зрения связано с двумя аспектами: а) более широкие возможности использования тонкомерного сортимента и древесных отходов позволяют сократить потери благодаря практически полной утилизации сырья в лесах и на предприятиях; и б) уменьшается необходимость вырубки только наиболее крупных и лучших сортов деревьев при лесозаготовках. Все это может ослабить нагрузку на девственные леса. Совершенствование методов утилизации древесного сырья также достигается за счет дальнейшей модернизации лесопильного оборудования и усиления контроля на лесопильных предприятиях, а рост производительности, в свою очередь, обеспечивается благодаря широкомасштабному применению древесно-стружечных плит, получаемых прессованием смеси древесных стружек, взамен изделий из твердой древесины. В **Австрии**, **Дании** и **Германии** принимаются меры по стимулированию использования энергии, получаемой из биомассы, что ведет к сокращению потребления ископаемого топлива.

36. Ряд промышленно развитых стран, таких, как **Нидерланды**, **Дания**, **Германия**, **Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии** и **Япония** проводит политику, направленную на оказание помощи в спасении лесов за границей, особенно тропических лесов. Многие из них поддержали инициативу Международной организации по тропической древесине (МОТД), выступившей за достижение целей РЛП к 2000 году. Однако было уделено внимание и вопросу о том, что некоторые страны экспортируют нерациональные методы: некоторые неправительственные организации обвиняют ряд стран в том, что, нанеся ущерб своим собственным лесам или сравнительно мало эксплуатируя их, они способствуют чрезмерной эксплуатации лесов в других странах. Например, ряд японских неправительственных организаций обвиняют **Японию** в том, что, располагая значительными лесными массивами, она экспортирует нерациональные методы, производя у себя в стране лишь 25 процентов древесины и импортируя остальные 75 процентов ее, главным образом из стран Юго-Восточной Азии, где лесные ресурсы быстро истощаются. Также высказывается мнение, что низкие цены на древесину на международном рынке стимулируют расширение ее импорта, делая неконкурентным ее отечественное производство в высокзатратных странах.

Укрепление институциональной основы и создание потенциала

37. Многие промышленно развитые страны перестраивают деятельность своих государственных органов, нацеливая их на более эффективное взаимодействие с другими заинтересованными группами на сотрудничество в многоотраслевом контексте. По сообщениям из **Канады**, в этой стране помощь направляется в первую очередь на расширение возможностей в области лесоводства местного населения; **Япония** укрепляет позиции местных органов власти, кооперативов и владельцев лесных угодий. Наметившаяся ранее тенденция к разделению регулирующих и управленческих/ производственных функций национальных служб лесного хозяйства в таких странах, как **Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Новая Зеландия и Швеция**, получила дальнейшее развитие в целях повышения эффективности. В **Финляндии, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и Канаде** внимание заостряется на укреплении связей с промышленными, сельскохозяйственными, научными и техническими кругами.

Вопросы лесоводства, связанные с другими главами Повестки дня на XXI век и конвенциями о биологическом разнообразии и опустынивании

38. Роль лесов в сохранении биологического разнообразия послужила стимулом для проведения значительно более широкой деятельности, чем роль, которую они играют в ослаблении климатических изменений. Под полную охрану берется все большее число девственных лесов, создаются новые лесные заповедники, и все большее распространение получает тенденция к насаждению деревьев смешанных видов в сочетании с коренными видами. Повышаются либо более широко пропагандируются стимулы к созданию лесонасаждений, состоящих из деревьев разных видов, в том числе на землях, высвобождаемых из сельскохозяйственного оборота; считается, что такая практика помогает удерживать углерод. Во **Франции**, где, по оценкам, вклад деятельности в области лесоводства в борьбу с глобальным потеплением составляет лишь порядка 2-3 процентов, правительство тем не менее оказывает ей поддержку в достижении этой цели с учетом ее дополнительных экологических выгод. Хотя в целом вклад лесов в регулирование климатических изменений является незначительным, ряд стран также ставят перед собой задачу сократить масштабы выбросов CO₂, тогда как другие, например, **Канада, Швеция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Германия**, активно проводят исследования по вопросам взаимосвязи между лесами и климатическими изменениями.

2. Развивающиеся страны

Общие области прогресса и проблемы

39. Несколько стран, таких, как **Индонезия**, повысили урожайность сельхозкультур путем предоставления официальной налоговой и рыночной поддержки и тем самым создали условия, которые могут в конечном счете сделать менее значительной роль расширения сельскохозяйственных угодий в обезлесении. Многие другие страны сталкиваются с такими сдерживающими факторами, как нищета и политика, которые ведут к сужению доступа к средствам, позволяющим повысить урожайность, включая некоторые элементы структурной перестройки. Кроме того, во многих развивающихся странах со средним уровнем дохода в настоящее время отмечаются более низкие темпы роста численности населения. Повышение информированности о проблемах окружающей среды привело к реализации нескольких заслуживающих внимания инициатив, таких, как Региональная конвенция об управлении природными лесными экосистемами и их сохранении и развитии лесоводческих хозяйств, которая была подписана в октябре 1993 года внешнеполитическими ведомствами **Гватемалы, Сальвадора, Гондураса, Никарагуа, Коста-Рики и Панамы**. Региональная конвенция поощряет создание механизмов по предупреждению мер, ведущих к уничтожению лесов, лесовосстановлению в районах обезлесения, а также по разработке рациональной политики планирования землепользования и расселения в Центральной Америке.

40. В число важных проблем, стоящих перед развивающимися странами, входят: достижение консенсуса в отношении таких проблем, как место промышленных лесозаготовок в РПП; необходимость дальнейшего прогресса в деле обеспечения участия общественности в разработке политики и программ в области лесоводства; нежелание многосторонних банков и многих двусторонних доноров финансировать проекты лесозаготовки и промышленной переработки древесины; обеспечение для людей, чья жизнь зависит от лесных ресурсов, возможности получать достаточно благ от них, с тем чтобы они воздерживались от использования лесных угодий для целей получения большей непосредственной прибыли; и неадекватные потоки ресурсов и передача технологии в целях оказания поддержки эффективному осуществлению национальных планов действий в области лесоводства (НПДЛ). Несмотря на призывы ЮНСЕД к налаживанию систематического контроля за состоянием лесов, многие страны, в особенности в Африке, не располагают информацией о своих собственных лесах. Согласно проведенной ФАО в 1990 году оценке лесных ресурсов, 66 из 90 стран, расположенных в тропиках, провели всего лишь одну оценку лесных угодий, причем 39 из этих стран провели ее до 1981 года 12/.

Новые или адаптированные политика, планы и стратегии

41. После проведения ЮНСЕД продолжалась подготовка и реализация национальных планов действий в области лесоводства, причем многие из них реализовались в рамках имеющей многочисленных спонсоров Программы действий в области тропического лесоводства (ТФАП) или же в рамках смежных типовых планов развития лесоводства (МПФД), которые согласуются с принципами ТФАП. В целом подход ТФАП был принят 92 странами; со времени проведения ЮНСЕД 18 из этих стран завершили подготовку своих национальных планов действий в области лесоводства и 7 скорректировали свои ранее составленные планы с учетом высказанных до этого критических замечаний относительно узости подхода, программ, реализуемых исключительно за счет средств и по инициативе доноров, чрезмерного "увлечения" закупкой материалов и оборудования для проектов и недостаточно широкого привлечения общественности к участию в деятельности. Связанные с лесоводством компоненты зачастую также включаются в национальные планы действий в области окружающей среды (НЕАП), которые были приняты главным образом в Африке; мероприятия в рамках этих НЕАП все еще связаны с накоплением опыта и знаний. При поддержке Международного союза охраны природы (МСОП) продолжается подготовка национальных стратегий сохранения, в то время как в некоторых странах уже готовы национальные стратегии устойчивого развития (НСУР).

42. При поддержке со стороны Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в июле 1994 года **Китай** приступил к реализации всеобъемлющей национальной стратегии на XXI век, в рамках которой сохраняется давняя традиция оперативного лесовосстановления и использования лесных угодий в сельскохозяйственных системах. Ряд латиноамериканских стран приняли законы и политику, призванные устранить стимулы, которые ранее обуславливали уничтожение лесов; некоторые из них временно приостановили выдачу специальных разрешений на лесозаготовку, а также другие виды лесопользования до разработки надлежащих планов. Примером новаторского подхода является одно из положений Региональной конвенции (см. пункт 39 выше), в соответствии с которым создаются управления генерального прокурора по экологическим вопросам в рамках правовой системы каждой из участвующих центральноамериканских стран в целях контроля за деятельностью по охране и улучшению состояния лесов. В **Малайзии** в 1992 году была принята пересмотренная национальная политика в области лесоводства, а в 1993 году был принят новый закон о национальных лесах; кроме этого, определенные участки земли были определены в качестве постоянных лесных заповедников, и в 1993 году стала функционировать система непрерывного контроля в области лесоводства. Начиная с 1993 года Малайзия полностью освобождает владельцев частных лесных угодий от уплаты налогов на срок 5-10 лет в рамках различных налоговых инициатив. **Камбоджа**, **Мьянма** и **Самоа** также взяли на вооружение новую политику в области лесоводства; **Намибия** реализует свою новую

программу в области лесоводства, которая была принята примерно в то же время, когда проходила ЮНСЕД.

43. **Эквадор** учредил экономическую комиссию высокого уровня и в 1994 году опубликовал документ с изложением стратегии в области экологии, направленный, в частности, на обеспечение более широкого участия всех сторон, включая ранее маргинализированные категории населения. **Филиппины** учредили совет по контролю за реализацией нового кодекса в области лесоводства и национальной повестки дня на XXI век. **Центральноафриканская Республика** реализует свою стратегию устойчивого развития, имеющую крупные компоненты, связанные с лесоводством, в осуществление положений ЮНСЕД 1992 года.

Рациональное использование, сохранение и устойчивое развитие лесов

44. Значительный прогресс был достигнут в области дальнейшей реализации существующих программ. Отмечается повышение внимания к сохранению лесных ресурсов, о чем свидетельствует, в частности, создание или расширение лесных заповедников. В рамках своего экспериментального этапа Глобальный экологический фонд (ГЭФ) финансировал примерно 20 проектов в развивающихся странах, реализуемых в основном на охраняемых угодьях, включая проекты рационального использования ресурсов дикой флоры и фауны. **Индия** опубликовала руководящие принципы, определяющие критерии и показатели в отношении РЛП, и провела в 1993 году оценку лесного покрова; в марте 1994 года она выступила инициатором создания глобального форума по охране тигров, который призван обеспечить охрану этих животных и среды их обитания во всех странах, где они водятся. **Гана** ввела оперативные процедуры или стандарты, соответствующие руководящим принципам Международной организации по тропической древесине (МОТД) в отношении устойчивого управления природными ресурсами тропических лесов. В 1992 году **Мексика** начала инвентаризацию национальных лесов и приняла закон о лесном хозяйстве. В **Пакистане** на цели охраны лесов и водотоков была выделена одна пятая часть ресурсов, ассигнуемых на цели природоохранных мероприятий в 1993–1998 годах в рамках предлагаемой национальной стратегии охраны природы. В **Таиланде** в 1994 году была начата реализация так называемой программы озеленения.

Содействие внедрению устойчивых структур производства и потребления

45. Основные развивающиеся страны – экспортеры древесины обеспокоены инициативами, предпринимаемыми в развитых странах, которые могут поставить под угрозу их традиционные рынки. Частично в связи с озабоченностью в странах сбыта они поощряют работу по применению критериев или показателей РЛП. Например, ряд государств – членов Африканской организации по древесине, а также **Бразилия, Индонезия и Малайзия** могут вскоре начать национальные программы сертификации устойчивости; в случае с Бразилией работа, связанная с лесоводством, осуществляется в контексте разработки общих "показателей устойчивого развития". **Индия** сосредоточила свое внимание на сокращении отходов при лесозаготовках. **Вьетнам** полностью запретил вырубку ряда редких видов деревьев. Некоторые развивающиеся страны содействуют рециркуляции бумажной массы: на **Филиппинах** коэффициент повторного использования бумажных отходов составляет 75 процентов, а **Сингапур и Гонконг** добились почти 100-процентного показателя. В экспериментальном порядке началось внедрение технологии заготовки леса с помощью вертолетов, которая, как ожидается, будет наносить меньший ущерб окружающей среде. Во многих странах продолжается реализация разработанных до ЮНСЕД программ по повышению КПД печей, работающих на дровах (в целях сокращения спроса на топливную древесину).

46. В регионе Азии и Тихого океана одним из аспектов, имеющих последствия для сохранения лесов, является быстрое расширение переработки каучуконосных видов деревьев в качестве замены некоторых разновидностей тропических деревьев, которые используются для получения твердой

древесины и находятся на грани уничтожения. В Малайзии ведется разработка клонов каучуконосных пород деревьев, которые в большей степени пригодны для производства древесины.

Укрепление институциональной основы и создание потенциала

47. Хотя мероприятия по созданию потенциала проводились до ЮНСЕД, интенсивность усилий по-прежнему является неадекватной. Наиболее важными симптомами, свидетельствующими о недостаточности потенциала, являются медленные темпы политических и организационных реформ; слабая межсекторальная координация; непринятие программ в области лесоводства в качестве приоритетных на самом высоком политическом уровне; отсутствие четко определенных приоритетов; сохранение положения, при котором основной упор делается на внешнюю техническую помощь. Одной из ключевых проблем, острота которой не уменьшилась после проведения ЮНСЕД, является то, что во многих странах учреждения, связанные с лесоводством, находятся на низших ступенях иерархической лестницы. Включение многих занимающихся лесоводством органов в более крупные бюрократические структуры, а также другие факторы, которые преуменьшают их роль, ведут к тому, что им труднее влиять на разработку политики или определение приоритетов. В таких условиях даже укрепление соответствующих институтов может оказывать лишь опосредованное воздействие на эффективность деятельности органов, ответственных за лесное хозяйство, на национальном уровне.

48. После проведения ЮНСЕД усилия по созданию потенциала предпринимаются на трех уровнях: а) создание благоприятных условий; б) наращивание потенциала правительственных учреждений; и в) укрепление потенциала неправительственных организаций, местных общин и отдельных граждан, в том числе общин, для которых лес обеспечивает средства к существованию. Некоторые учреждения по оказанию помощи, в частности, Всемирный банк, Азиатский банк развития и многие двусторонние доноры, хотели бы видеть более четкое разделение труда между правительствами (меры по регулированию и созданию соответствующих условий) и другими действующими лицами, в контексте которого производственные или коммерческие мероприятия как правило предлагались бы коммерческим частным неправительственным кругам. Некоторым странам, где предпринимательский и неправительственный потенциал ограничен в большей степени, может понадобиться определенный прагматизм при применении принципа строгого разделения труда между правительством и другими участниками процесса развития.

49. В течение времени, прошедшего после проведения ЮНСЕД, наиболее эффективной инициативой в области создания потенциала остается программа ПРООН Потенциал 21, реализация которой началась в 1993 году и для осуществления которой необходимы более значительные финансовые средства. Другие многосторонние и двусторонние учреждения также концентрируют свое внимание на создании потенциала в период после проведения ЮНСЕД; например, в рамках ТФАП основное внимание по-прежнему уделяется страновым проектам по созданию потенциала.

Вопросы лесоводства, связанные с другими главами Повестки дня на XXI век и конвенциями о биологическом разнообразии и опустынивании

50. В целях поддержки усилий по сохранению биологического разнообразия и рациональному управлению его ресурсами Малайзия учредила соответствующий комитет, разработала или адаптировала надлежащие директивные документы и законодательные акты, создала новую программу, касающуюся ареалов генетических ресурсов, продолжала реализацию начатой в 1950 году программы создания заповедников в девственных джунглях и в настоящее время создает национальный центр исследований лекарственных растений. В контексте борьбы с опустыниванием Тунис приступил к реализации десятилетней программы охраны лесов, водных источников и почвы. В Алжире многие мероприятия в области лесоводства осуществляются с учетом необходимости сохранения биологического разнообразия и мероприятий по борьбе с

опустыниванием. Некоторые страны реализуют экспериментальные проекты по удалению из окружающей среды углерода. Отчасти в связи с повышением внимания к биологическому разнообразию Всемирный банк в целях содействия его сохранению увеличил с 5 до 11 процентов (280 млн. долл. США) объем средств, выделяемых для реализации проектов в области лесоводства; другие многосторонние банки также сообщают об увеличении ассигнований на эти цели. ГЭФ оказывает поддержку 13 проектам в области биологического разнообразия, осуществляемым во всех регионах, где находятся развивающиеся страны.

3. Страны с переходной экономикой

51. В период после ЮНСЕД страны с переходной экономикой столкнулись с огромными проблемами, обусловленными переходом к рыночной экономике, однако многие из них, тем не менее, пересматривают свою политику и законодательство в области лесоводства, с тем чтобы они отражали новейшие концепции в этой области, а также осуществляют соответствующую перестройку своих учреждений. Европейские страны с переходной экономикой принимали участие в конференциях на уровне министров по вопросам охраны лесов в Европе, которые были проведены вначале в Страсбурге, а затем в Хельсинки и на которых была вновь подтверждена приверженность европейских стран делу устойчивого развития лесоводства в соответствии с принципами ЮНСЕД 13/. Словения приняла новый закон о лесоводстве и стратегию устойчивого развития лесного хозяйства, которые учитывают хельсинкские резолюции и заявление с изложением принципов. В мае 1994 года Чешская Республика приняла новые принципы в отношении политики в области лесоводства.

52. По данным ГЭФ, оперативные проекты в области биологического разнообразия осуществляются в пяти европейских странах с переходной экономикой. Некоторые неправительственные организации выразили озабоченность в связи с угрозой коренным лесам, возникшей в результате выделения в последнее время крупных займов на развитие лесного хозяйства, в особенности в Беларуси, Польше и Словакии.

C. Опыт основных групп

1. Неправительственные организации

53. В секторе лесоводства экологические и другие неправительственные организации выполняют важные функции по надзору и пропаганде в процессе наблюдения за принятием различными заинтересованными группами, включая правительства и международные организации, социальных и экологических принципов ЮНСЕД. Они играют весьма активную роль в том, что касается сохранения приданного ЮНСЕД импульса и обеспечения того, чтобы некоторые вопросы продолжали оставаться в центре внимания на международных форумах, посвященных политике и приоритетам в области лесоводства. К числу проблем, к которым неправительственные организации постоянно привлекают внимание, относятся: потребности в транспарентности информации и доступе к ней; право народов, живущих за счет ресурсов леса, на консультации, полномасштабное участие и доступ к лесным ресурсам; более широкое применение традиционных знаний в области лесоводства; участие общественности в принятии решений и реализации РЛП; уделение большего внимания биологическому разнообразию в контексте управления лесопользованием; обеспечение более широкого использования лесных массивов в удалении углерода из окружающей среды; проблемы выплаты странам (многим развивающимся) компенсации за их вклад в лесоводство, который способствует не только удовлетворению национальных потребностей, но и приносит выгоды другим странам; обеспечение выбора видов и режимов посадки с учетом экологических соображений; проведение оценки экологических последствий; обеспечение более экологически рациональной деятельности по использованию ресурсов леса и их промышленной переработке; более широкое использование продукции лесоводства, получаемой из устойчивых источников;

разработка структур ответственного потребления; и более широкая вторичная переработка продукции лесоводства.

54. Деятельность неправительственных организаций зачастую направлена на борьбу с тем, что, по их мнению, является разрушительной деятельностью или деятельностью, осуществляемой без учета культурных особенностей, как в развитых, так и в развивающихся странах. В Германии 22 неправительственные организации опубликовали документ, озаглавленный "Франкфуртская декларация об инициативах в области маркировки древесины и продукции из древесины", и призвали, в частности, к изъятию на внутреннем рынке продукции из древесины, которая получена "хищническим путем", а также к выплате компенсации странам, имеющим тропические леса, за охрану чрезвычайно богатого биологического разнообразия. В последнее время в число основных вошла проблема практических методов управления лесными ресурсами в Северной Америке, Скандинавии, Российской Федерации, в бассейне Амазонки, Центральной Америке, Юго-Восточной Азии и Меланезии. Занимающиеся информационно-пропагандистской деятельностью неправительственные организации используют многочисленные средства, в том числе консультативные принципы или стратегии, примерами которых являются Принципы и директивы в отношении экологически рационального использования лесов организации "Гринпис интернэшнл" и Глобальная стратегия в области лесоводства Всемирного фонда живой природы (ВФЖП).

55. Неправительственные организации активно пропагандируют применение критериев и показателей РЛП путем оценки управленческих методов в области лесоводства, технологии переработки древесины и торговли ею в целях обеспечения их соблюдения. ВФЖП разработал комплекс из четырех критериев качества леса, к числу которых относятся аутентичность, здоровье лесов, экологические выгоды и социальная и экономическая ценность. В 1993 году по инициативе неправительственных организаций был создан Совет охраны лесов (СОЛ) в целях предоставления достоверной информации об источниках продукции лесоводства, оказания содействия в урегулировании запутанных и несправедливых претензий, а также в целях обеспечения эффективности сертификации путем аккредитации для этого специальных агентов 14/. В СОЛ экономические круги контролируют 25 процентов голосов, в то время как круги, занимающиеся социальными, экологическими и другими вопросами, имеют 75 процентов голосов. В июне 1994 года СОЛ подготовил комплекс принципов и критериев, которые должны применяться в отношении всех тропических лесов, а также лесов в зонах умеренного климата и северных районах.

56. Различные "оперативные" неправительственные организации, как международные, так и местные, равно как и ряд организаций на уровне общин зачастую играют весьма важную роль в практической реализации на низовом уровне программ сохранения лесных ресурсов и их использования, а также в расширении возможностей местных общин и создании их соответствующего потенциала. На международном уровне неправительственные организации помогают обеспечить более широкое участие в ТФАП, а также уделение большего внимания в ее рамках потребностям уязвимых групп. Некоторые неправительственные организации функционируют в масштабах всего мира, в том числе "КЭР интернэшнл", ОКСФАМ, Всемирный фонд охраны природы и организация "Ротари интернэшнл" (которая, действуя через свои местные отделения, оказывает поддержку местным мероприятиям в области лесоводства, осуществляемым на добровольной основе).

57. В целях получения выгод за счет некоторых потенциальных сильных сторон неправительственных организаций многие международные и правительственные учреждения предпринимают усилия по налаживанию более широкого сотрудничества с неправительственными организациями и установления более эффективных рабочих отношений с ними. На Филиппинах и в Колумбии управление заповедными зонами осуществляется совместно с экологическими неправительственными организациями; некоторые страны направляют помощь непосредственно

неправительственным организациям. Неправительственные организации обычно участвуют в мероприятиях, финансируемых Межамериканским банком развития (МаБР). Положения Региональной конвенции (см. пункт 39 выше) предполагают содействие участию населения, сохранению культурного разнообразия и реализации прав жителей лесных районов Центральной Америки. Во Франции ассоциации, занимающиеся охраной природы, все чаще становятся непосредственными партнерами правительства в выработке политики в области лесоводства или решении конкретных проблем.

Оценка прогресса и области для совершенствования

58. Некоторые неправительственные организации указывают на определенные трудности, с которыми они сталкиваются в выполнении своих функций в области лесоводства, в том числе нежелание правительств иметь дело с ними; тенденцию, в соответствии с которой некоторые правительства лишь создают видимость участия неправительственных организаций; принятие решений без учета их мнений и создание препятствий в их работе с помощью финансовых, процедурных и правовых средств; подрыв их автономии в отношении принятия решений; иногда открытое враждебное отношение; и попытки маргинализировать или эксплуатировать неправительственные организации. С другой стороны, ряд других заинтересованных групп утверждают, что неправительственные организации, ведущие информационно-пропагандистскую работу, зачастую не желают подходить к проблемам с учетом других неотложных вопросов или признания ограниченности ресурсов, в результате чего становится трудно решать все проблемы с одинаковой степенью активности или срочности.

59. Многие неправительственные организации полагают, что темпы прогресса могут быть более высокими, указывая на то, что лесу по-прежнему наносится ущерб, а участие населения по-прежнему носит весьма ограниченный характер, и призывают к реализации "Хартии крестьян" ФАО в целях устранения перекосов в системе землевладения или в целях решения проблемы доступа, из-за которой чрезмерно активная эксплуатация нескольких доступных беднякам лесов ведет к их деградации и гибели. Они также призывают к ратификации Конвенции МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, а также к проведению переговоров по проекту конвенции Организации Объединенных Наций о коренных народах.

2. Коммерческий частный сектор 15/

60. Во многих странах политические условия благоприятствуют свободным рыночным отношениям и минимальному государственному вмешательству; однако рыночные силы не обеспечивают уделения надлежащего внимания вопросам охраны окружающей среды. Тем не менее в **Швеции** предполагают, что частные владельцы лесов будут проводить природоохранные мероприятия; государство выделяет средства только в том случае, если расходы на такие мероприятия оказываются чрезмерно высокими. На международном уровне усилиям коммерческого частного сектора по осуществлению решений ЮНСЕД оказывают содействие такие группы, как Международная система рационального использования окружающей среды (МСОС) в Германии или Совет предпринимателей по вопросам устойчивого развития (СПУР) в Швейцарии. К числу учрежденных СПУР целевых групп относятся группа по учету социальных и экологических расходов в ценах и группа по проведению глобального исследования по вопросам экологически чистого производства и использования бумаги.

61. Американская ассоциация лесопромышленников и производителей бумаги (ААЛПБ) (на членов которой приходится более 90 процентов мощностей по производству бумаги в стране, 65 процентов производства лесоматериалов и 95 процентов земель под лесопосадками в Соединенных Штатах Америки) решила придерживаться определенных правил в целях содействия РЛП. ААЛПБ приняла свои собственные принципы и правила рационального лесопользования; с

1996 года соблюдение этих принципов и правил станет условием членства в Ассоциации. Общественность будет регулярно информироваться о ходе дел и сможет непосредственно оценивать приверженность представителей отрасли выполнению своих обязательств, а также контролировать прогресс в области РЛП. Предполагается, что эти правила заменят индивидуальную маркировку, бойкоты и другие торговые барьеры, препятствующие РЛП. Розничный сектор принимал участие в кампании за сертификацию лесоматериалов на предмет того, что они были получены в соответствии с принципами рационального лесопользования; некоторые его представители теперь принимают только или большей частью древесину, прошедшую сертификацию. В **Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии** МФОП учредил так называемый Клуб 1995 года, куда входят 24 розничных торговых фирмы, взявших на себя обязательство к 1995 году приобретать древесину только у компаний, обеспечивающих рациональное лесопользование.

62. Для содействия усилиям частного сектора в обеспечении РЛП необходимо, чтобы цены на древесину более точно отражали подлинную стоимость и возросшие расходы, связанные с рациональным использованием ресурсов, включая расходы, связанные с охраной окружающей среды 16/. Потребителям придется смириться с более высокими ценами на товары или услуги лесной промышленности, произведенные в соответствии с принципами рационального лесопользования, однако их готовность пойти на это в широких масштабах еще предстоит подтвердить. Еще неясно, сможет ли продукция лесной промышленности, изготовленная из более дорогостоящего сырья, конкурировать с аналогичной продукцией других отраслей; если нет, неизвестно, будет ли использование таких альтернатив представлять собой более благоприятный с точки зрения экологии вариант.

63. Одним из важных видов государственного стимулирования в интересах РЛП могла бы стать разработка политики в поддержку частных инвестиций и предпринимательства в рамках отраслей обрабатывающей промышленности, которая придет на смену поддержки торговли сырьем, будь это древесина или другие виды сырья. Примером того, к чему могут привести значительные инвестиции в области технологии, развития людских ресурсов и местного предпринимательства, является эволюция политики использования лесов в Индонезии от экспорта круглого леса до местной его переработки на пиломатериалы. В целях укрепления приверженности частного сектора рациональному использованию лесных ресурсов необходимо будет и впредь гарантировать ему доступ к этим видам ресурсов на долгосрочную перспективу.

3. Другие основные группы и общество

64. Во многих странах на передовых рубежах законотворчества и соблюдения законов зачастую находятся местные органы власти. Так, в отдельных развитых странах некоторые местные органы власти, даже при отсутствии ограничений на национальном уровне в отношении тропической древесины, продолжают придерживаться дискриминационной практики в отношении такой древесины. Примером этого являются упоминавшиеся выше запреты местных органов власти на импорт тропической древесины в Германии, Нидерландах и Соединенных Штатах Америки. Очевидно, необходимо создать механизмы для обеспечения участия местных органов власти в диалоге, направленном на утверждение равноправных подходов. Среди общественных инициатив можно упомянуть создание независимой Всемирной комиссии по лесам и устойчивому развитию (ВКЛУР). ВКЛУР, получившая поддержку со стороны Совета бывших глав государств и правительств "Интерэкшн", планирует в 1997 году представить Комиссии по устойчивому развитию доклад по вопросам, касающимся повышения информированности общественности, сотрудничества Север-Юг и укрепления консенсуса.

65. Исполнительный комитет Международной федерации сельскохозяйственного производства (МФСП) считает, что при условии обеспечения экологической устойчивости, доходности и

жизнеспособности сельских общин к более рациональным видам пользования могут перейти фермеры. В развитых странах фермеры в ответ на меры по снижению избыточного производства продовольствия могут отвести некоторые земли под лесопосадки. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) намеревается более подробно изучить связи между ведением лесного хозяйства фермерами и развитием сельских районов в контексте этой формы сельскохозяйственной политики. В более бедных странах разные учреждения, включая ФАО и Всемирный банк, отмечают значительную успешность действий фермеров по включению лесопосадок в их системы землепользования при условии наличия соответствующих возможностей на рынке.

66. В рамках новой политики Азиатского банка развития в области лесного хозяйства выделяется роль народов, зависящих от лесных ресурсов, которых предполагается привлечь к экономическому освоению лесов. В различной форме участие местных жителей и жителей лесов поощряется во **Вьетнаме** и **Индии**. В рамках Международного года коренных народов, проводившегося в 1993 году, **Бельгия** организовала совещание представителей лесных народов Африки, островов Азии и Южной Америки.

D. Вопросы, касающиеся финансов и технологий

1. Финансы

Общие условия

67. Перспективы финансирования лесного хозяйства необходимо рассматривать в контексте общих макроэкономических вопросов и вопросов международного сотрудничества в области развития, включая задолженность и облегчение ее бремени. Эти более общие вопросы являются предметом рассмотрения Межсессионной специальной рабочей группы открытого состава Комиссии по вопросам финансирования (МРГФ) и в настоящем докладе рассматриваться не будут. МРГФ рассмотрит вопрос о влиянии международной политики на финансовые потоки и вынесет рекомендации относительно мобилизации внутренних ресурсов и создания новых финансовых механизмов.

68. В большинстве стран основным источником финансирования деятельности по сохранению и развитию лесного фонда являются местные ресурсы, включая государственные финансы или меры фискального характера, инвестиции частного сектора и вклад натурой общин или частных лиц. Внешнее финансирование по официальным каналам играет лишь дополняющую роль; большая часть его представляет собой двустороннюю, а не многостороннюю помощь. В таких областях, как лесное хозяйство, приток средств частного сектора других стран может равняться объему официальной помощи или превышать его. Однако надежная информация ^{17/} относительно всех этих основных видов финансирования отсутствует. Значительные обязательства были взяты в ходе ЮНСЕД, но данные о ходе их выполнения получены не были и, соответственно, в настоящий доклад не включены. **Япония** взяла на себя обязательство увеличить объем ОПР, идущий на экологические цели, за пять лет (1992-1997 годы) с 9 млрд. долл. США до 100 млрд. долл. США, при этом часть этих средств пойдет на развитие лесного хозяйства; по сообщениям из официальных источников, эта цель уже наполовину была достигнута к 1994 финансовому году. В будущем увеличить ассигнования на охрану окружающей среды планируют некоторые развитые страны. Например, предполагается, что объем средств международного фонда охраны окружающей среды и природы правительства **Дании** к 2002 году достигнет 0,5 процента ВВП.

69. В большинстве развивающихся стран, бюджет которых зачастую весьма ограничен, мероприятия по сохранению лесов и улучшению их экологического состояния, которые финансируются прежде всего из государственного бюджета, чаще всего получают средства в недостаточном объеме. Некоторые развивающиеся страны не могут получить необходимые доходы

от реализации товаров или услуг лесного хозяйства из-за низких цен, сложностей со сбором платежей и незаконной торговли. В таких странах основной проблемой по-прежнему остается сильная зависимость от внешнего финансирования.

Объем международного финансирования лесного хозяйства: тенденции и приоритеты

70. Проведенный ФАО обзор ОПР показал, что в период 1988–1990 годов направляемая на развитие лесного хозяйства ОПР (в основном в тропических районах) ежегодно увеличивалась в среднем на 11,3 процента и в 1990 году достигла 1,4 млрд. долл. США 18/. Показатель 1990 года составляет всего лишь одну четверть от целевого показателя ЮНСЕД, в связи с чем для достижения целей Повестки дня на XXI век к 2000 году он должен ежегодно расти более чем на 20 процентов. Однако отсутствие надежных сведений о потоках финансовых ресурсов из частных и государственных источников на национальном уровне или о доходности таких инвестиций не позволяет оценить, насколько эти целевые показатели являются адекватными.

71. Займы лесной промышленности Всемирного банка, крупнейшего многостороннего заемщика лесной промышленности, более чем удвоились в начале 90-х годов по сравнению с началом 80-х годов: последний среднегодовой показатель составляет 1,6 млрд. долл. США по сравнению с примерно 0,6 млрд. долл. США в 1980–1982 годах. Для структуры последних заемных операций характерно примечательное сходство со структурой требований к финансированию, изложенных в главе 11 Повестки дня на XXI век 19/. Инвестиции в частный сектор поддерживает Международная финансовая корпорация (МФК): за последние три года она выделила 40 млн. долл. США на развитие лесной промышленности и 160 млн. долл. США на проекты производства целлюлозы и бумаги. С 1977 года общий объем займов Азиатского банка развития (АзБР) лесному хозяйству составил 794 млн. долл. США (в среднем 39,7 млн. долл. США), в то время как объем технической помощи по состоянию на 31 декабря 1993 года составил 40,8 млн. долл. США, а объем средств, выделяемых на развитие лесного хозяйства в рамках более общих проектов, добавил еще 5,2 млн. долл. США. Расходы Межамериканского банка развития (МБР) на проекты развития лесного хозяйства в 1993 году составили примерно 65,3 млн. долл. США; с 1974 года объем ежегодных займов на цели рационального использования лесных ресурсов составил в среднем 17,0 млн. долл. США – в 1991–1993 годах 107,8 млн. долл. США, – а общий объем связанной с лесным хозяйством технической помощи с 1980 года равняется 27,8 млн. долл. США. Африканский банк развития (АфБР) вел активную деятельность по финансированию лесного хозяйства с 1978 года; к концу 1994 года объем финансирования АфБР сектора лесного хозяйства составил 275 млн. долл. США.

72. ГЭФ финансирует мероприятия по развитию лесного хозяйства, связанные с его четырьмя основными направлениями деятельности: климатические изменения, биологическое разнообразие, международные водотоки и истощение озонового слоя. В этих областях ГЭФ способен направлять финансовые ресурсы на те мероприятия, которые ведут к общим глобальным выгодам экологического характера; например, ГЭФ может покрывать дополнительные расходы таких мероприятий, предназначенных для решения проблемы деградации земельных ресурсов, как облесение. Взятые на экспериментальном этапе обязательства (732,6 млн. долл. США) касались прежде всего сохранения биологического разнообразия (43 процента) и включали оказание поддержки ряду проектов по развитию лесного хозяйства, охране генетических ресурсов растений на местах, рациональному использованию фауны и разведению диких животных и освоению районов водоразделов, включая лесопосадки. Что касается финансирования технической помощи в секторе лесного хозяйства, то ведущим источником в рамках системы Организации Объединенных Наций является ПРООН, особенно с точки зрения ассигнований в рамках ориентировочных плановых заданий (ОПЗ) стран: в 1993 году только через ФАО на цели развития лесного хозяйства во всем мире ПРООН выделила 20,3 млн. долл. США, в то время как в 1992 году только странам Азии через ПРООН было направлено 10,1 млн. долл. США 20/.

Приоритеты в области финансирования и политика многосторонних банков

73. Всемирный банк, АзБР и МБР обычно занимаются проектами создания или рационального использования лесных ресурсов с привлечением отраслей лесного хозяйства, которым уделяется весьма ограниченное внимание. Структура займов Всемирного банка напоминает структуру займов двух других банков: в настоящее время примерно четверть его займов направляется на развитие лесных ресурсов. Самым разительным образом изменились следующие показатели Всемирного банка: с 7 до 27 процентов возросла доля восстановительных и охранных (т.е. экологических мероприятий); с 1 до 14 процентов – финансирование проектов по созданию альтернативной среды обитания; с 32 до 23 процентов снизилась доля финансирования проектов, направленных на расширение использования ресурсов, хотя объем средств в долларах возрос на 12 процентов; произошло дальнейшее сокращение объема финансирования строительства важных для инфраструктуры лесных дорог: с 10 до 0,4 процента.

74. Всемирный банк, АзБР и МБР не будут оказывать поддержку операциям по заготовке леса в естественных лесах и будут поощрять сохранение таких лесов и создание заказников. В настоящее время, по-видимому, считается, что если промышленные проекты заслуживают осуществления, то они окажутся привлекательными и для представителей частного сектора и не потребуют многосторонней или иной помощи. Однако некоторые стороны высказывают желание финансировать более мелкие промышленные проекты. МБР располагает тремя специальными каналами финансирования частного сектора, два из которых рассчитаны на оказание поддержки мелким и средним операциям, в то время как третий предназначен для оказания поддержки инвестиционной корпорации по типу Международной финансовой корпорации Всемирного банка и в состоянии покрыть инвестиции до 40 млн. долл. США. Открывающиеся в результате этого возможности для оказания помощи небольшим отраслям могут оказаться полезными для содействия многим небольшим, менее обеспеченным странам, которые сталкиваются с трудностями при привлечении исключительно частного капитала. Все основные многосторонние банки подчеркивают, что до начала инвестиций в сектор лесного хозяйства необходимо провести глубокий анализ этого сектора, наладить диалог по вопросам политики и осуществить организационные реформы, включая принятие мер по совершенствованию законодательных и правовых основ в лесном хозяйстве и рассмотрению секторальных целей и задач с точки зрения более общих экономических и экологических проблем.

Условия, влияющие на эффективность финансирования

75. В глобальном плане основным фактором, влияющим на общую эффективность внешней финансовой помощи, является то, что она направляется в слишком ограниченное число стран, при этом не обязательно в те из них, которые больше всего в ней нуждаются. Так, около 44 процентов общего объема ОПР в 1990 году пришлось на регион Азии и Тихого океана и еще 33 процента на Африку; в Латинскую Америку и Карибский бассейн, на которые приходится почти половина площади вырубленных тропических лесов, поступило лишь 18 процентов от общего ежегодного объема мировой ОПР, предназначенной для развития лесного хозяйства 21/. Аналогичным образом, из 3,2 млрд. долл. США, выделенных до настоящего момента в рамках ПДТЛ, только на первые 10 стран приходится 94 процента выделенных средств, в результате чего остальным 20 странам и одному субрегиону остается лишь 6 процентов; только на одну страну, получающую самую большую помощь, приходится 35 процентов общих обязательств о финансировании 22/. Другие проблемы, ведущие к снижению эффективности внешней помощи, были определены в рамках исследования Группы советников по лесному хозяйству (ГСЛХ) 23/ и включают следующие: а) проекты международной помощи в большей степени отражают приоритеты финансирующего учреждения, чем приоритеты национальных планов действий и стратегий в области лесного хозяйства; б) низок уровень координации доноров по странам-бенефициариям, поскольку подходы и приоритеты доноров часто не совпадают; и

с) некоторые иностранные учреждения настаивают на строгом соблюдении своих собственных процедур. Пересмотренные принципы функционирования и осуществления ПДТЛ, ориентированные на потребности стран, разрабатывались с целью ограничить масштабы таких проблем, однако некоторые правительства и финансирующие учреждения в полном объеме их не внедрили. В связи с этим некоторые доноры и международные учреждения для осуществления аналогичных задач в данной стране опираются на различные принципы: примерами являются сама ПДТЛ и национальные планы действий в области окружающей среды (НПДОС). Для решения этой проблемы ГСЛХ пытается согласовать подходы доноров; в рамках пробного проекта в **Гайане** в соответствии с общей стратегией рационального использования природных ресурсов страны, включая ее лесные ресурсы, привлечен ряд доноров.

Новые механизмы финансирования

76. Первым новым механизмом финансирования стала замена долговых обязательств природоохранными обязательствами: они впервые возникли в 1987 году, продолжают применяться после ЮНСЕД и к декабрю 1992 года позволили мобилизовать на цели охраны природы в развивающихся странах примерно 76 млн. долл. США. Заменой долговых обязательств природоохранными обязательствами занимается также МБР; в 1993 году, например, он финансировал проект такого рода, имеющий целью улучшение состояния окружающей среды в Мехико, стоимостью 100 млн. долл. США. К числу других пробных видов деятельности относятся следующие: а) в **Колумбии** планируется направить на РЛП поступления, полученные из Европейского союза в результате компенсаций в целях поддержки цен на кофе; б) Региональная конвенция (см. пункт 39 выше) предусматривает создание правительствами национальных фондов охраны лесов и обеспечение реинвестирования поступлений от лесного хозяйства в фонд охраны лесов; с) в **Бразилии, Малайзии, Чили** применяются "налоговые каникулы" и другие фискальные стимулы, некоторые из которых применялись задолго до ЮНСЕД. В связи с фискальными стимулами возникает та проблема, что в странах, находящихся на этапе структурной перестройки, такие стимулы, как правило, отрицательно воспринимаются иностранными учреждениями. В настоящее время предлагаются два альтернативных варианта: а) обложить налогом эксплуатацию ресурсов и направить соответствующие поступления на РЛП, и б) преобразовать долговые обязательства в обращаемые облигации для реализации на финансовых рынках. АЗБР осуществляет региональное обследование финансовых механизмов экологических программ, охватывающих внутренние капиталовложения, капиталовложения частного сектора и венчурный капитал.

2. Технология

77. Одним из крупных новых событий является создание, под руководством Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ), Международного научно-исследовательского центра лесоводства (МНИЦЛ), который дополняет деятельность Международного научно-исследовательского центра агролесомелиорации (ИКРАФ), наряду с другими центрами КГМСИ, которые самым непосредственным образом занимаются проблемами лесного хозяйства. В частности, МНИЦЛ изучает методы сочетания наиболее неприхотливых растений/участков, распространяет научную информацию среди пользователей, анализирует благотворное влияние в глобальном масштабе биологического разнообразия, а также не связанные с использованием древесины блага для местных общин, получаемые в результате освоения лесных массивов. Международный научно-исследовательский институт по разработке продовольственной политики (МИИПП) занимается исследованием путей для поддержания продуктивности сельскохозяйственных угодий, уменьшая, таким образом, потребности в расчистке новых участков земли. Продолжалось осуществление реализуемой ФАО Программы поддержки исследований в области лесоводства для азиатско-тихоокеанского региона (ФОРСПА), финансируемой Азиатским банком развития, ПРООН и правительством Швейцарии. ФОРСПА представляет собой образец для поощрения создания потенциала и достижения взаимной самообеспеченности по линии Юг-Юг с

небольшими затратами; ФАО пропагандирует подобную программу для стран Африки, расположенных к югу от Сахары. Несмотря на предпринимаемые усилия, даже в областях, в которых высокая производительность важна для обеспечения надлежащих поставок для промышленности (без чрезмерного спроса на землю) или по другим причинам, лесному хозяйству пока не присуща "зеленая революция", которая оказала положительное воздействие на сельское хозяйство. Опыт деятельности в сельском хозяйстве свидетельствует о необходимости повышения производительности при одновременном ответственном отношении к социальной сфере и окружающей среде и обеспечении доступа к любым новым технологиям для зависящих от эксплуатации лесных ресурсов общин.

78. В рамках научных исследований недостаточное внимание уделяется продуктам лесного хозяйства, помимо древесины, которые могут играть чрезвычайно важную роль в обеспечении устойчивого лесопользования. Несмотря на это, имеется хороший потенциал для улучшения способов рационального использования генетических ресурсов, лекарственных растений, химических веществ растительного происхождения, натуральных волокон, смол, резин и т.д. Что касается лекарственных растений, то одним из вариантов могло бы быть заключение соглашений между крупными фармацевтическими компаниями в развитых странах и владельцами лесных ресурсов в развивающихся странах. Примером этого является соглашение между "ИНБИО" в Коста-Рике и компанией "Мерк энд ко. инк." в Соединенных Штатах Америки, в соответствии с которым последняя финансирует научные исследования и выплачивает определенные суммы денег за любой выделенный полезный фармацевтический или химический компонент в обмен на растения, насекомых и другой материал, поставляемый "ИНБИО".

79. Упомянутые выше примеры международной деятельности должны более надлежащим образом поддерживаться посредством уделения соответствующего внимания укреплению потенциала и организаций в развивающихся странах и посредством улучшения практики распространения результатов научных исследований. Такие результаты должны быть более доступны для сельскохозяйственных общин с низким уровнем доходов, фермеров и зависящего от использования лесных ресурсов населения в развивающихся странах, с тем чтобы содействовать повышению их уровня благосостояния на устойчивой основе. С этой целью современная наука и техника должны во все большей степени опираться на знания и обычаи коренных народов или местного населения.

Е. Последние события и опыт в области международного сотрудничества

1. Межправительственные процессы

80. С учетом того, что многие экологические проблемы носят трансграничный характер, региональное сотрудничество в этой области будет играть все более важную роль. Премьер-министры Австралии, Вануату, Новой Зеландии, Папуа-Новой Гвинеи, Соломоновых Островов и Фиджи решили приступить к выработке общего кодекса поведения, касающегося заготовки, транспортировки и экспорта древесины из местных лесов. Вопросам лесохозяйственной деятельности также уделяется значительное внимание в рамках других региональных группировок, таких, как Европейский союз, Договор о сотрудничестве в районе реки Амазонки и Сообщество по вопросам развития стран Юга Африки (САДК).

81. В рамках Хельсинкского процесса, начало которому было положено на второй Конференции по охране лесов в Европе на уровне министров в июне 1994 года, европейские страны приняли перечень из шести критериев и 27 показателей, касающихся состояния и жизнеспособности лесов, продуктивного биоразнообразия и защитных функций и социально-экономических аспектов лесоводства. Что касается расположенных за пределами Европы лесов умеренной северной зоны, то поиск критериев и показателей начался с момента проведения в октябре 1993 года практикума, организованного Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (так называемый

Монреальский процесс). Межправительственная рабочая группа по проблемам лесов (МРГЛ, так называемая канадско-малайзийская инициатива) собиралась дважды в 1994 году и рассматривала вопросы охраны лесов; критерии и показатели; проблемы развития торговли и окружающей среды; новые подходы к финансированию и передаче технологий в лесном хозяйстве; институциональные связи; вопросы участия населения и межсекторальных связей. При подготовке к третьей сессии Комиссии по устойчивому развитию в рамках инициативы, предпринятой совместно правительствами Индии и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, была оказана поддержка практикуму, в ходе которого был принят формат для составления национальных докладов.

82. Недавно начатой разработке критериев и показателей предшествовала деятельность Международной организации по тропической древесине (МОТД), которая занималась разработкой руководящих принципов и критериев для рационального использования тропических лесов. Задолго до ЮНСЕД МОТД определила цель – обеспечение РЛП к 2000 году и опубликовала руководящие принципы для рационального использования природных лесов (1990 год) и для лесонасаждений (1993 год), а также критерии для определения степени рационального использования тропических лесов (1992 год).

83. Большое число инициатив со стороны различных заинтересованных групп привело к дублированию усилий, распылению ресурсов и трудностям, что касается эффективного и всестороннего использования результатов каждой инициативы. Также необходимо, чтобы а) страны твердо обязались обеспечить РЛП и применять согласованные критерии и показатели; б) чтобы были признаны различные возможности стран в области выполнения требований в отношении любых согласованных в рамках этих инициатив стандартов; в) чтобы для апробирования критериев и показателей на практике перед их всеобщим принятием предоставлялось необходимое время; г) чтобы в обсуждении на международном уровне участвовали представители всех агроэкологических регионов и, возможно, всех стран; и е) чтобы было обеспечено глобальное согласование инициатив между всеми регионами 24/. С тем чтобы положить начало процессу достижения согласованных целей, ФАО на февральской 1995 года и мартовской 1995 года сессиях Комитета по лесоводству (КЛ) и на связанном с этим совещании министров, ответственных за лесоводство, предоставила возможность для обзора различных инициатив.

2. Организации и органы системы Организации Объединенных Наций

84. Организации и органы системы Организации Объединенных Наций в качестве реакции на ЮНСЕД провели анализ своих программ и сознательно переориентировали свою деятельность на цели ЮНСЕД, создав, в частности, новые организационные подразделения по вопросам устойчивого развития. Деятельность Всемирного банка и ГЭФ в области финансирования после проведения ЮНСЕД рассматривалась выше. Как также отмечалось выше, ПРООН создала фонд "Потенциал-XXI", в рамках которого для создания потенциала в области лесоводства были предоставлены ресурсы, с тем чтобы дополнить ассигнования на цели лесоводства, которые всегда имели важное значение для предоставления технической помощи в этом секторе. ФАО, выступая в качестве координатора, организовала в марте 1993 года консультации, которые привели к созданию "группы электронной почты", – сети, которая содействует связи между членами межправительственных и неправительственных организаций; некоторые неправительственные организации призвали к расширению членского состава. Как и многие другие учреждения, ФАО разработала стратегию для участия в последующей деятельности по итогам ЮНСЕД и ознакомила с ее положениями государство-члены. Она также провела совещание бюро ее региональных комиссий по лесоводству в целях обеспечения вклада региональных организаций в подготовку настоящего обзора по вопросам лесоводства; провела совещание внешних экспертов высокого уровня в целях определения будущих направлений развития лесоводства; и проведет в феврале 1995 года совещания руководителей осуществляемых в настоящее время инициатив, касающихся разработки

критериев и показателей РЛП. С этой же целью при финансовой поддержке ЮНЕП ФАО также организует региональные совещания в Африке, азиатско-тихоокеанском регионе и латиноамериканском и карибском регионе. В связи с проведением заседания Комитета по лесоводству в марте 1995 года она также созывает совещания представителей частного сектора, неправительственных организаций и министров, отвечающих за лесоводство, в целях обеспечения вклада в процесс подготовки к настоящей сессии Комиссии по устойчивому развитию.

85. Для недавних инициатив со стороны системы Организации Объединенных Наций и других межправительственных организаций, в частности, характерны усилия по привлечению неправительственных кругов. Как сообщается, МОТД не ограничивает число неправительственных организаций, участвующих в официальных заседаниях ее Совета, и даже упростила процедуры, обеспечивающие такое участие. В ФАО неправительственные организации участвуют в работе групп экспертов. Проводимые в ФАО заседания представителей частного сектора и неправительственных организаций упоминались выше. Кроме того, как сообщалось выше, в соответствии с ТФАП Совет ФАО создал Консультативную группу, в состав которой будут входить представители всех заинтересованных групп.

86. Многие учреждения, прежде всего Всемирный банк, ЮНЕП и ФАО, участвуют в аналитической работе, направленной на улучшение методологий для оценки товаров и услуг лесного хозяйства, или начали такую работу, цель чего заключается в содействии их большему учету при принятии решений о землепользовании. Благотворное воздействие на эту деятельность оказывает тесное сотрудничество с неправительственными организациями, правительствами и учреждениями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, такими, как университеты. В рамках Программы "Человек и биосфера" Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) применяет свои подходы, обеспечивающие широкое участие населения. Общая цель заключается в поиске путей для согласования природоохранных мероприятий с деятельностью по удовлетворению потребностей человека, причем в основе Программы должно лежать международное сотрудничество в области науки. Охватываемые Программой заповедники состоят из тщательно охраняемого центра, окружающей его "буферной зоны", предназначенной для адаптации различных видов деятельности человека, и располагающихся на периферии переходных районов. Биосферные заповедники образуют глобальную сеть, в состав которой по состоянию на середину 1994 года входило 323 участка в 82 странах с площадью, превышающей 211 млн. га. В целях сокращения потерь ФАО подготовила проект модели кодекса, регулирующего практику лесопользования, который прежде всего должен служить основой для кодексов, регулирующих лесопользование на страновом уровне.

87. В признание здравоохранительных факторов лесоводства и тесной связи таких заболеваний, как малярия или тиф, с состоянием лесов или процессом обезлесения Всемирная организация здравоохранения создала в 1993 году целевую группу по окружающей среде и тропическим заболеваниям. С учетом той связи, которая существует между окружающей средой или рациональным использованием лесов и распространением малярии, результаты будущих исследований должны учитываться при разработке национальных планов действий в области лесоводства.

3. Организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций

88. В разделах II.C и II.D.2 выше рассматривался ряд инициатив, связанных с международным сотрудничеством, о которых нет необходимости вновь говорить здесь; официальная помощь на цели развития, предоставлявшаяся на двусторонней основе донорами, рассматривалась в разделе "Финансы".

III. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

А. Будущие требования к лесам

89. Необходимость сохранять и рационально использовать леса в интересах будущих поколений основывается на признании того растущего спроса, который существует в отношении них. Информация, содержащаяся в исследовании ФАО под названием "Agriculture: towards 2010" ("Сельское хозяйство: на пути к 2010 году") 25/, свидетельствует о том, что в период с 1995 по 2010 год общая площадь земель, занятых сельскохозяйственными культурами, возрастет до 850 млн. гектаров, при этом самое значительное увеличение этих площадей произойдет в странах Африки, располагающихся к югу от Сахары, и в Латинской Америке. Как предполагается, на протяжении того же самого периода приблизительно 85 млн. гектаров лесов будут уничтожены в целях подготовки земель для ведения сельского хозяйства. В том же самом исследовании говорится, что с 1961 года производство круглых лесоматериалов в мире возросло на 50 процентов, древесных плит – на 600 процентов, бумаги – на 350 процентов, а производство топливной древесины почти удвоилось. Ожидается, что с 1990 по 2010 год потребление всех видов древесных продуктов будет увеличиваться темпами от 1,2 процента в год для топливной древесины и древесного угля до 3 процентов в год для бумаги и 4,3 процента в год для панельных продуктов. Также будет увеличиваться спрос, даже в том случае, если его будет невозможно количественно определить, на недревесные лесные продукты, имеющие большое значение для сельских общин, такие, как лекарственные растения; в отношении обеспечения занятости и доходов в сельской местности; в отношении отдыха, основывающегося на использовании лесов и дикой природы; и в отношении обеспечения охранного значения лесов. Основополагающее значение будет по-прежнему принадлежать лесным генным фондам.

90. Эти тенденции свидетельствуют о тех требованиях, которые, как можно ожидать, леса смогут удовлетворить. Усилия по сдерживанию потребления и сокращению объема отходов могут оказать определенное воздействие, однако ввиду того, что потребление и накопление отходов также в значительной степени определяется ростом населения, этот подход имеет определенные границы. Для удовлетворения растущих потребностей окажется необходимым создать дополнительные лесные ресурсы и лучше использовать существующие. Для этого потребуются взвешенные решения и заблаговременные меры для разрешения существующих в настоящее время проблем, а также осуществление программ, разработанных на ЮНСЕД.

91. Для того чтобы обеспечить приверженность этой деятельности, необходимо знать а) реальную стоимость ресурсов и альтернативных ресурсов, которые могли бы быть произведены на земле, и б) количественно определять последствия ее альтернативного использования, утраты или деградации. Несмотря на это, методы стоимостной оценки товаров и услуг лесного хозяйства по-прежнему не дают четкого обоснования для стратегических и инвестиционных решений. Информационная основа, необходимая для повышения эффективности действий, также остается слабой: информация о лесных ресурсах по-прежнему является недостаточной. По этой причине один из основных вопросов, который требует внимания Комиссии по устойчивому развитию, касается необходимости продолжения на национальном и глобальном уровнях работы по определению стоимостных характеристик лесов и связанной с этим оценки состояния и тенденции освоения лесных ресурсов. В этой связи окажется полезным недавнее решение ФАО публиковать каждые два года данные об оценке состояния лесов.

92. Для выполнения таких задач в информационной области и сохранения стратегической направленности деятельности в данном секторе требуются национальные учреждения с более широкими возможностями. Однако этот сектор сталкивается с ненормальным положением: хотя его деятельность занимает центральное место в повестке дня по вопросам развития, обслуживающие его государственные учреждения зачастую относятся к числу самых слабых

правительственных организаций, и они зачастую не способны привлечь такой объем ресурсов и политической поддержки, которые необходимы для обеспечения успеха или для оказания воздействия на стратегии, которые регулируют деятельность конкурирующих секторов. Они также не способны надлежащим образом ни содействовать эффективному участию неправительственных организаций в процессе рационального использования лесов, ни оказать помощь неправительственным группам, таким, как организации на уровне общин, заинтересованным во внесении соответствующего вклада.

93. В равной степени важно, чтобы учреждения приравнивались к деятельности в областях, которые являются смежными как для лесного хозяйства, так и для других секторов, которые, например, занимаются вопросами сельского хозяйства, биологического разнообразия, энергетики и торговли. Это потребует реформ учреждений во всех соответствующих секторах. Что касается землепользования, то для обеспечения того, чтобы изменения в области землепользования анализировались всеми соответствующими сторонами до начала их осуществления, во многих странах потребуется создать своего рода координационные центры.

В. Виды на будущее, общие цели и области, в которых
сохраняются разногласия

94. Все заинтересованные стороны, связанные с лесоводством, испытывают чувство безотлагательной необходимости в принятии соответствующих мер. Однако существует различное понимание того, чего следует ожидать от настоящей сессии Комиссии по устойчивому развитию (КУР); частично это объясняется отсутствием четкой информации о той роли, которую играет Комиссия. Многие правительства, прежде всего правительства стран-экспортеров древесины, надеются, что Комиссия может способствовать тому, что основные страны сбыта вновь возьмут на себя обязательство открыть свои рынки, признав усилия стран, экспортирующих древесину, направленные на повышение эффективности экологически рациональной практики лесопользования. Некоторые заинтересованные стороны, прежде всего неправительственные организации, полагают, что основная цель Комиссии будет состоять в содействии подготовке глобальной стратегии, направленной на то, чтобы в оперативном порядке приостановить и обратить вспять тенденцию обезлесения и ухудшения состояния мировых лесов. Они ожидают, что будут установлены четкие цели и подготовлены графики с четко распределенными обязанностями. Некоторые заинтересованные стороны надеются, что Комиссия приступит к проведению независимой оценки той роли, которую играют основные многосторонние специализированные учреждения, занимающиеся проблемами лесоводства (ФАО, МОТД, ЮНЕП и т.д.), многосторонние финансовые учреждения, осуществляющие активную деятельность в области лесоводства, и различные механизмы и конвенции, с тем чтобы рекомендовать действия, которые потребуются для расширения координации, ликвидации избыточных запасов и, если окажется необходимым, для пересмотра этой роли.

95. В целях обеспечения того, чтобы Комиссия могла сосредоточиться на областях, которые должным образом не охватываются другими международными учреждениями или механизмами, вопросы, на которые обращается ее особое внимание, отбираются с учетом того, чтобы для них были характерны один или несколько из указанных ниже элементов: а) они одновременно имеют крайне важное значение для сторон, представляющих правительства, неправительственные организации и частный сектор и, в этой связи, они не могут быть в полной мере решены с учетом интересов всех трех сторон в рамках какого-либо существующего межправительственного форума или механизма; б) они являются вопросами, актуальность и/или безотлагательный характер которых требуют внимания Комиссии; в) они являются приоритетными задачами ЮНСЕД межсекторального характера.

96. Все заинтересованные стороны без исключения одобряют цель достижения РЛП, однако для выполнения этой цели они используют различные способы. В конечном счете предложения всех сторон приведут к тому, что цель достижения РЛП будет одинаковой, т.е. она будет заключаться в достижении определенного баланса между сохранением и использованием лесных ресурсов, что не окажет пагубного воздействия на широкие возможности их экосистем, при этом будут удовлетворены потребности, связанные с развитием людских ресурсов и социальной сферой. Однако через три года после проведения ЮНСЕД мнения относительно того, что следует предпринять для выполнения этой общей цели, глубоко укоренившиеся у представителей заинтересованных сторон в этом секторе, совпадают не полностью, и в некоторых случаях между ними сохраняются существенные различия.

97. Основными вопросами, по которым у заинтересованных сторон существует различное понимание, являются следующие: а) не все группы одинаково истолковывают понятие "ненарушенный" лес, и попытки определить "естественное состояние" в качестве альтернативы не решают этой проблемы, так как нет универсально признанного определения устойчивости в лесоводстве; б) заинтересованные стороны не могут прийти к соглашению относительно создания "границ" устойчивости; некоторые группы пытаются добиться устойчивого лесопользования повсеместно, в то время как другие считают, что это невозможно; в) график достижения РЛП далеко не одинаков: у некоторых заинтересованных сторон сложилось впечатление, что можно сразу же добиться РЛП, в то время как другие считают, что переход должен быть более постепенным.

98. Эти противоречащие друг другу представления частично объясняют недостаточную слаженность действий в период после проведения ЮНСЕД, о чем свидетельствуют многочисленные заседания, проведенные в этом секторе. Широко освещалась деятельность на межправительственном уровне, а неправительственные организации и частный сектор также проявляли активность. Таким образом, активная деятельность и дискуссии, как и прежде, проводились в рамках параллельных форумов, что не сближало интересы основных сторон, а именно правительств, неправительственных организаций и частного сектора.

99. Что касается деятельности, осуществляемой в международных масштабах, то функция правительств, связанная с принятием решений, требует наличия форумов, в которых другие стороны должны в обязательном порядке играть второстепенную роль. В этой связи полную поддержку Комиссии должен получить подход, принятый ФАО, МОТД и другими межправительственными органами, в целях создания возможности для всех неправительственных групп встречаться друг с другом и проводить совместные заседания до заседаний правительств для обсуждения спорных вопросов, связанных с лесопользованием, с тем чтобы сначала достичь консенсуса относительно высказанных идей и занимаемых позиций. Любые формулы, форумы или другие используемые механизмы должны обеспечивать, чтобы три основные стороны могли спокойно обсуждать вопросы и подготавливать основу для достижения полного компромисса или консенсуса. Затем достигнутый таким образом консенсус можно было бы официально оформить в организационном плане в рамках существующих межправительственных структур.

С. Предложения для рассмотрения Комиссией по устойчивому развитию:
будущие меры

100. Отмечая усилия правительств и всех заинтересованных сторон, направленные на то, чтобы обеспечивать выполнение положений не имеющего обязательной силы заявления с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов и Повестки дня на XXI век, и их усилия отразить эти документы в своих политике, стратегиях и программах действий, Комиссия, возможно, пожелает оказать правительствам и заинтересованным сторонам содействие в мобилизации соответствующих

ресурсов для выполнения заявления о принципах и Повестки дня на XXI век. Учитывая важное значение лесоводства для других глав Повестки дня на XXI век, Комиссия, возможно, пожелает также обратить внимание на необходимость внесения изменений в эти другие секторы, с тем чтобы они были совместимы с усилиями по достижению РЛП, особенно в областях, касающихся землепользования, сельского хозяйства, обезлесения, биологического разнообразия, изменения климата и источников энергии.

101. В интересах сохранения Комиссия, возможно, пожелает обратиться с призывом прилагать дополнительные усилия в области сохранения экосистем и биологического разнообразия, а также призвать страны способствовать созданию системы охраняемых зон, включающей в себя репрезентативные примеры всех типов лесов, экосистем и биологического разнообразия в мире, в районах, имеющих достаточный размер для того, чтобы быть экологически жизнеспособными в долгосрочном плане. Комиссия, возможно, пожелает отметить, что ряд неправительственных групп внесли предложения о подготовке протокола в рамках Конвенции о биологическом разнообразии, с тем чтобы заменить существующие не имеющие обязательной юридической силы Принципы лесоводства. При выработке своей позиции Комиссия, возможно, пожелает отметить, что, хотя леса имеют весьма важное значение для сохранения биологического разнообразия, они выполняют также другие продуктивные и социальные функции, выходящие за рамки биологического разнообразия; в этой связи она, возможно, пожелает рассмотреть итоги дискуссии на совещании министров по делам лесоводства, созванном ФАО для обсуждения вариантов развития заявления о принципах.

102. Комиссия, возможно, пожелает особо подчеркнуть основополагающее значение лесов как источника товаров и услуг, крайне важных для обеспечения устойчивого развития. Таким образом, самой приоритетной задачей является развитие потенциала и возможностей для разработки устойчивой политики, принятия решений и рационального использования лесов. Комиссия, возможно, пожелает вновь заявить о поддержке отрасли по переработке лесной продукции в связи с той ролью, которую эта продукция играет в экономике как источник обеспечения устойчивой жизни и процветания в том случае, если ее деятельность соответствует задачам РЛП. Признавая важное значение лесов для всего человечества, Комиссия, возможно, пожелает особо подчеркнуть необходимость для всех сторон обеспечивать, чтобы в деятельности по сохранению и развитию центральное внимание уделялось интересам коренных народов и других общин, самым непосредственным образом зависящих от лесов.

103. Признавая особое значение внешних факторов для обезлесения и устойчивости лесов, Комиссия, возможно, пожелает призвать все государства-члены быть приверженными устойчивой политике в области народонаселения; ликвидации нищеты; обеспечению того, чтобы политика в области лесопользования и сельского хозяйства являлась основой для улучшения распределения земли для целей сельского хозяйства и лесоводства и не подвергала леса ненужному риску; и уменьшению воздействий всех других угроз для лесов, таких, например, как промышленное загрязнение. В странах с более низкими доходами Комиссия, возможно, пожелает призвать внести необходимые корректировки директивного характера для повышения производительности сельского хозяйства, уменьшив таким образом потребности в расчистке новых земель. Конкретные меры, которые Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть, излагаются ниже.

Вопросы, имеющие крайне важное значение для всех стран-членов и заинтересованных сторон

104. Комиссия, возможно, пожелает:

а) для того чтобы добиться прогресса в достижении РЛП в самое короткое время, призвать все стороны сохранять импульс, приданный ЮНСЕД, и содействовать обеспечению в самое ближайшее время прогресса в достижении целей, согласованных на ЮНСЕД, подтвердив ее призыв к подготовке и осуществлению национальных планов действий в области лесоводства (НПДЛ), а также к выделению дополнительных людских, финансовых и технологических ресурсов в целях поддержки скоординированного и согласованного осуществления НПДЛ для борьбы с ухудшением состояния лесов и обезлесением и достижения РЛП;

б) призвать все правительства и заинтересованные межправительственные организации на глобальном и региональном уровнях и впредь обеспечивать форумы для проведения диалога, на которых правительства, неправительственные организации и коммерческий частный сектор как основные заинтересованные группы будут чувствовать себя в достаточной степени обязанными группами в целях обеспечения своевременного достижения соглашения относительно имеющих жизненно важное значение вопросов, по которым в настоящее время существуют различные позиции, а именно достижение соглашения относительно общих элементов РЛП и его рабочего определения; дальнейшее развитие импульса, приданного в ходе подготовки настоящей сессии Комиссии, на основе разработки имеющих приоритетное значение предложений относительно конкретных мер и определения четких целей и графика осуществления Заявления о принципах и элементов Повестки дня на XXI век, касающихся лесоводства; предложение способов расширения сотрудничества между заинтересованными сторонами на основе руководящих принципов; и обеспечение своевременного объединения растущего числа международных инициатив, как на правительственном, так и на неправительственном уровнях (на международном уровне форумы для проведения таких консультаций, достижения консенсуса и укрепления взаимного доверия, обслуживаемые соответствующими органами Организации Объединенных Наций, должны носить временный и неофициальный характер. Они должны делать рекомендации относительно организационного оформления в рамках существующих межправительственных органов Организации Объединенных Наций, таких, как Комитет ФАО по лесоводству);

с) просить соответствующую организацию или орган системы Организации Объединенных Наций, действующие в тесном сотрудничестве с другими соответствующими международными организациями и всеми заинтересованными сторонами, содействовать достижению соглашения о согласованной системе критериев и показателей оценки прогресса в достижении РЛП, с учетом различных возможностей стран-членов и их суверенных прав на принадлежащие им лесные ресурсы;

д) призвать страны-члены укреплять учреждения, как официальные, так и неофициальные, на которые возложена обязанность по охране лесов, с тем чтобы повысить их активность и эффективность и, следовательно, способность оказывать более сильное воздействие на политику в области лесоводства и соответствующую политику в областях, не связанных с лесоводством, а также привлекать политическую и практическую поддержку, необходимую для достижения РЛП.

Другие вопросы, актуальность и/или безотлагательность которых требует внимания Комиссии по устойчивому развитию

105. Комиссия, возможно, пожелает:

а) обратиться с просьбой в соответствующую организацию или орган системы Организации Объединенных Наций, действующие в тесном сотрудничестве с другими соответствующими международными организациями и всеми заинтересованными группами, изучить вопрос об общих основаниях для обеспечения дальнейшего прогресса, если это будет необходимо, в преобразовании Заявления о принципах в имеющий обязательную юридическую силу документ или же найти другие варианты и представить Комиссии доклад об этом на ее следующей сессии или через действующие комитеты в рамках ФАО. Эта работа должна отражать признание связи вопросов лесоводства с вопросами, касающимися, в частности, биологического разнообразия, сельского хозяйства и изменения климата, и в ее основе должны лежать результаты дискуссии по этой теме на проведенном в ФАО заседании министров, в ведение которых входят вопросы лесоводства (март 1995 года);

б) в целях расширения имеющейся информации о лесах обратиться с призывом ко всем странам-членам, донорам и соответствующим международным организациям: а) ускорить текущую работу по разработке методологий оценки товаров и услуг в секторе лесоводства в целях обеспечения более убедительного обоснования для мобилизации общественной и политической поддержки в интересах рационального лесопользования; б) оказывать поддержку инициативам государств-членов и международных организаций, таких, как ФАО, касающихся согласования программ для постоянной оценки лесных ресурсов, включая разработку показателей качества, и программ использования данных в рамках общественной информации и в целях разработки политики и стратегии; и с) уделять приоритетное внимание аналитической работе в секторе лесоводства в многосекторальном контексте в целях содействия разработке политики и принятию решений;

с) под эгидой группы многосторонних кредитных учреждений, осуществляющих деятельность в области лесоводства, и в тесном сотрудничестве с соответствующими специализированными учреждениями, учреждениями-донорами, правительствами основных стран-получателей и частным сектором изучить имеющиеся и новые механизмы совершенствования процедур и расширения координации международного сотрудничества в целях оказания помощи странам-членам в подготовке и осуществлении инвестиционных проектов в области лесоводства и расширить финансовые потоки для РЛП, при этом особый упор должен делаться на частный сектор и внутренние ресурсы, включая секторальные доходы; предложить способы улучшения распределения внешних финансовых средств среди стран-получателей; разработать временные руководящие принципы; и предложить механизмы улучшения информации о всех источниках финансирования для сектора лесоводства.

Приоритеты ЮНСЕД межсекторального характера

106. Комиссия, возможно, пожелает:

а) создать группу видных деятелей, отобранную на основе консультативного процесса и сбалансированную в плане представительства развитых и развивающихся стран, и с учетом справедливого представительства всех заинтересованных сторон и интересов сектора торговли лесной продукцией, для разработки методов обеспечения постоянного прогресса в международной торговле лесной продукцией из всех типов лесов на основе принципов рационального лесопользования и применения предусмотренных в них критериев и показателей, предназначенных для оценки рациональности использования и контроля за ним. Группа должна действовать под эгидой

соответствующих международных организаций, таких, как ФАО, МОТД и Всемирной торговой организации (ВТО) в тесном сотрудничестве с другими соответствующими международными организациями и заинтересованными группами. Она должна также учитывать результаты работы соответствующих подразделений Организации Объединенных Наций, таких, как Специальная рабочая группа по торговле, окружающей среде и развитию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Комитет ВТО по торговле и окружающей среде;

б) призвать международное сообщество усилить поддержку в деле наращивания потенциала правительств и других заинтересованных сторон в области лесоводства, а также поддержку в деле передачи технологии и развития, включая усилия, направленные на интеграцию современной науки со знаниями и практической деятельностью местного населения.

Примечания

1/ Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.

2/ Там же, приложение III.

3/ См. United Nations Environment Programme, Convention on Biological Diversity (Environmental Laward Institutions Programme Activity Centre), June 1992.

4/ Состоит из 12 органов Организации Объединенных Наций, трех неправительственных организаций и двух региональных банков развития; остальные относятся к другим категориям.

5/ Существуют пять основных докладов, посвященных оценке лесных ресурсов 1990 года: а) "The forest resources of the temperate zones: the United Nations/ ECE/FAO 1990 Forest Resources Assessment", vol. 1, "General forest resource information" (ECE/TIM/62) and vol. 2, "Benefits and functions of forests" (ECE/TIM/62, vol. II); б) "Forest Resources Assessment 1990: tropical countries", FAO Forestry Paper, No. 112 (Rome, 1993); в) "Forest Resources Assessment 1990: country briefs (tropical countries)" (FAO, 1994); г) "Forest Resources Assessment 1990: non-tropical developing countries", FAO Miscellaneous Paper (FAO, under preparation); е) "Forest Resources Assessment 1990: global synthesis" (FAO, under preparation).

6/ "Первобытные леса" часто называются также "спелыми лесами".

7/ The State of Food and Agriculture 1994, special chapter on forestry (Rome, FAO, 1994).

8/ Рабочие документы ФАО, в которых приводятся данные из а) The Tropical Forestry Action Plan (FAO, UNDP, World Bank and World Resources Institute, 1987), and б) N. Myers, Conversion rates in tropical moist forest, in Ecosystems of the World, Vol. 14a, "Tropical Rainforest Ecosystems: Structure and Function" (Elsevier Scientific Publishing Company).

9/ "Forest Resources Assessment 1990: tropical countries", FAO Forestry Paper, No. 112 (Rome, 1993).

10/ См. Greenpeace International submission to the third session of the Commission on Sustainable Development, annex 3, "Some statistics on forest and biodiversity decline" (Amsterdam).

11/ Our Common Future (World Commission on Environment and Development and Oxford University Press, 1987).

12/ "Forest Resources Assessment 1990: tropical countries". FAO Forestry Paper, No. 112 (Rome, 1993).

13/ К числу стран, подписавших все резолюции или большинство из них, относятся Албания, Беларусь, Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Российская Федерация, Румыния, Словацкая Республика, Словения, Украина, Хорватия, Чешская Республика, Эстония и Югославия.

14/ По сообщениям, в настоящее время функционируют четыре главных системы сертификации, охватывавшие, по оценкам, 1,5 млн. куб. м древесины и изделий из древесины в 1993 году, что составляет менее 1 процента объема мировой торговли промышленными круглыми лесоматериалами, пиломатериалами, фанерой и шпоном.

15/ Информации о коммерческом частном секторе особенно мало.

16/ Для обеспечения равенства на рынке цены на другие виды сырья, которые конкурируют с лесоматериалами, должны устанавливаться в соответствии с аналогичными принципами.

17/ Одной из основных проблем сведений о финансировании, связанных с финансированием лесного хозяйства, является отсутствие какого-либо одного учреждения, располагающего сводной информацией (даже среди соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций) относительно как международного финансирования из официальных и частных источников, так и внутреннего финансирования.

18/ Committee on Forestry Development in the Tropics, tenth session, "The review of international cooperation in tropical forestry" (FO: FDT/91/3) (Rome, FAO, 1991).

19/ Процентные показатели требований в отношении финансирования, содержащиеся в главе 11 Повестки дня на XXI век, по сравнению с фактическим финансированием (Всемирным банком) составляют: учреждения - 15 процентов (23 процента); охрана/восстановление лесов - 65 процентов (64,8 процента); использование - 16 процентов (10,6 процента); оценки - 4 процента (2,5 процента).

20/ Asia-Pacific Forestry Commission, "Report of the in-session seminar on forestry investment in Asia and the Pacific" (FO: MISC/93/14) (Rome, FAO, August 1994).

21/ Committee on Forestry Development in the Tropics, tenth session, "The review of international cooperation in tropical forestry" (FO: FDT/91/3) (Rome, FAO, 1991).

22/ Рассчитано на основе "Tropical Forests Action Programme: stock-taking". Document issued by the TFAP Coordinating Unit (Rome, FAO, November 1994).

23/ Неформальное объединение советников по вопросам лесного хозяйства основных двусторонних доноров и многосторонних заемщиков по лесному сектору; первоначально Группа была создана для обслуживания ПДТЛ.

24/ Существует также ряд важных технических вопросов, таких, как вопрос на местном уровне относительно того, каким образом в рамках международной торговли рассматривать лесные продукты, получаемые в ходе расчистки земель с последующим переходом к другим видам землепользования: эти продукты не могут рассматриваться в качестве получаемых из рационально используемых источников, однако в том случае, если их применение будет запрещено, процесс их получения переместится в районы оставшейся части лесов или же они будут использоваться расточительно.

25/ Двадцать седьмая конференция ФАО (С93/24) (Рим, ноябрь 1993 года).
