



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
28 January 2000
Russian
Original: English

Комиссия по устойчивому развитию

Восьмая сессия

24 апреля–5 мая 2000 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Экономический сектор/основная группа:
сельское хозяйство**

**Устойчивое сельское хозяйство и развитие сельских
районов: национальные тенденции**

Доклад Генерального секретаря

Добавление

**Некоторые основные аспекты национальных
тенденций в области устойчивого лесопользования (УЛ)**

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–3	2
I. Основные тенденции в области устойчивого лесопользования	4–13	2
А. Лесные ресурсы	4–7	2
В. Принятие решений	8–13	4
II. Осуществление мер, предложенных Межправительственной группой по лесам (МГЛ)	14–18	6
III. Критерии и показатели устойчивого лесопользования	19–20	8
IV. Опыт работы в области сертификации	21–23	8
V. Будущие задачи	24	9
Приложение		
Главные аспекты основных будущих задач, указанных различными группами стран		11

* E/CN.17/2000/1.

Введение

1. В настоящем добавлении освещаются некоторые из недавних событий в области устойчивого лесопользования на национальном уровне. Доклад составлен исключительно на основе национальной информации по лесам, представленной восьмой сессии Комиссии по устойчивому развитию. По состоянию на 14 января 2000 года 34 страны представили информацию о лесах восьмой сессии Комиссии по устойчивому развитию¹. Эти национальные доклады были также использованы в докладе по главе II «Борьба с обезлесением» Повестки дня на XXI век², подготовленном Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) в качестве ответственного подразделения.

2. Помимо информации, представленной странами Комиссии по устойчивому развитию³, значительное количество национальной информации о лесах и о прогрессе, достигнутом странами в области устойчивого лесопользования, уже имеется в системе Организации Объединенных Наций и других международных организациях. Информация была недавно собрана и обнародована в рамках проведенного ФАО глобального обследования по вопросу о результатах и ходе осуществления национальных лесохозяйственных программ, 1998 год; и издания ФАО «State of the World's Forests, 1999» («Состояние мировых лесов, 1999 год»)⁴ и в рамках проводимой ФАО оценки лесных ресурсов в 2000 году (ОЛР 2000).

3. С учетом уже имеющегося большого количества информации, недавних событий в области международной лесной политики, а также межсекторального характера лесного хозяйства (т.е. их связи с множеством других секторов) в руководящих принципах в отношении представления национальной информации о лесах восьмой сессии Комиссии по устойчивому развитию была запрошена информация лишь по отдельным вопросам, касающимся общей программы работы восьмой сессии Комиссии. Поэтому в настоящем докладе, содержащем краткое описание национальных тенденций в области устойчивого лесопользования, уделяется особое внимание общим аспектам землепользования, проблемы нищеты и производства и потребления; осуществлению мер, предложенных Межправительственной группой по лесам (МГЛ); и работе над критериями и показателями устойчивого лесопользования; а также опыту работы в области сертификации.

I. Основные тенденции в области устойчивого лесопользования

A. Лесные ресурсы

4. Что касается прогресса в деле обеспечения устойчивого лесопользования, то наблюдаются существенные различия между странами из разных районов мира, представившими в этом году доклады по лесам. Большинство развивающихся стран тропического пояса отметило, что самыми серьезными проблемами по-прежнему являются обезлесение и деградация лесов, которые во многих случаях все чаще объясняются тем, что из-за отсутствия альтернативных источников дохода сельская беднота вынуждена расширять сельскохозяйственные угодья за счет лесов, а также тем, что в ряде случаев

лесохозяйственные предприятия чрезмерно и нерационально используют лесные ресурсы. Хотя в большинстве развитых стран имеет место, напротив, увеличение лесного покрова, их леса в ряде случаев страдают от лесохозяйственных вредителей, загрязнения и пожаров. Кроме того, эти страны более агрессивно проводят политику, предусматривающую комплексное осуществление концепции устойчивого развития, и в этой связи сталкиваются с рядом проблем, вызванных необходимостью согласования различных интересов и приоритетов.

5. Во многих тропических развивающихся странах предпринимаются усилия по улучшению системы управления и создаются механизмы, предназначенные, например, для направления части дохода, увеличившегося благодаря расширению экспорта лесной продукции, на осуществление программ лесовосстановления. Несмотря на эти усилия, из-за укоренившегося в традициях и культуре потребительского отношения к ресурсам, а также ввиду нехватки средств для борьбы с незаконной практикой по-прежнему существуют в целом серьезные препятствия на пути к реализации концепции устойчивого лесопользования. Некоторые страны прямо признали, что многие правовые и финансовые меры, принятые в целях борьбы с обезлесением и деградацией лесов, потерпели неудачу.

6. Растущее значение в деле сокращения добычи древесины в природных лесах приобретают лесонасаждения. Этот вопрос имеет особенно важное значение для тропических развивающихся стран, а также для других стран — например, обширные программы лесовосстановления осуществляются в настоящее время в Китае, а также во многих других странах. Был приведен также ряд обнадеживающих примеров проектов лесовосстановления в тех странах, где практически никогда не было природных лесов или где на протяжении многих столетий леса были почти полностью уничтожены, например в Израиле, Узбекистане и Турции. Насаждение лесов, обычно на заброшенных сельскохозяйственных угодьях, было основной причиной увеличения лесной площади в развитых странах. Кроме того, во многих развитых странах значительно возросла эффективность использования древесины и состояние лесов постепенно улучшается, хотя до сих пор и существуют серьезные проблемы как национального, так и трансграничного характера, вызванные загрязнением воздуха, вредителями и пожарами. В странах с переходной экономикой состояние лесов также стабилизируется, хотя оно до сих пор в целом хуже, чем в среднем в остальных странах Европы. Российская Федерация и Казахстан, например, отметили, что растущую угрозу их лесам создают пожары, которые представляют собой серьезную проблему для их лесохозяйственных служб.

7. Кроме того, во всем мире проявляется все более широкий интерес к созданию охраняемых лесных районов, в частности региональных представительных систем. Например, Соединенные Штаты Америки планируют поставить под охрану еще 16 миллионов гектаров федеральных лесистых земель, запретив в них строительство дорог и коммерческую деятельность, что представляет собой крупнейшую из когда-либо принимавшихся мер в области сохранения земельных ресурсов. Идея расширения охраняемых районов для целей сохранения биологического разнообразия, рекреационных и научных целей распространена в большей степени в тех развитых странах, в которых леса имеют меньшую

экономическую ценность или в которых общественность стала больше ценить рекреационные и экологические функции лесов. Многие европейские страны, которые обладают в целом небольшими лесными ресурсами, делают упор на мелкомасштабных, экологически рациональных проектах в целях охраны таких ресурсов.

В. Принятие решений

8. На национальную лесную политику все большее воздействие оказывают глобализация лесохозяйственного сектора и международные обязательства, особенно обязательства по конвенциям, принятым после Рио-де-Жанейрской конференции, и в некоторой степени МГЛ и Межправительственного форума по лесам (МФЛ) (1997–2000 годы), а также различные региональные механизмы и инициативы, такие, как Договор об амазонском сотрудничестве и Панъевропейский процесс в области лесопользования.

9. Следует отметить такую тенденцию, как расширение числа сторон, участвующих в принятии решений по лесохозяйственным вопросам, включая, в частности, частный сектор, неправительственные организации, коренные и местные общины. Однако некоторые страны признали, что им не удалось в достаточной степени добиться эффективного участия гражданского общества. Хотя правительства ряда стран, например Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Бельгии, принимали активные меры для расширения такого участия, многие из заинтересованных сторон не всегда считают себя обязанными участвовать в процессе устойчивого лесопользования, даже несмотря на то, что их деятельность оказывает определенное влияние на этот процесс.

10. Многие страны сообщили, что национальные экологические программы, осуществляемые в ряде случаев совместно с национальными лесохозяйственными программами, служат в качестве общих механизмов координации лесной политики. Несколько латиноамериканских стран отметили, что они не имеют четко определенных механизмов для согласования такой политики. Кроме того, ряд стран с переходной экономикой и развивающихся стран заявили, что общие реформы в экологическом секторе отвлекают, как правило, внимание и ресурсы от лесохозяйственного сектора и что случаи сотрудничества и координации между этими секторами являются пока редкими.

11. В настоящее время предпринимаются серьезные усилия по пересмотру или разработке национальных лесохозяйственных программ в соответствии с рекомендациями МГЛ и их включению в качестве неотъемлемых компонентов в аграрную политику и общие стратегии в области устойчивого развития. Новые направления деятельности в рамках национальных лесохозяйственных программ включают:

а) интенсификацию и расширение лесохозяйственной деятельности, включая создание стимулов для более активного участия частных землевладельцев в планировании лесопользования;

b) переход от краткосрочного планирования к устойчивому и долгосрочному планированию лесопользования на основе экосистемного подхода, предусматривающего тесную связь с общим землепользованием;

c) уделение более пристального внимания сохранению биологического разнообразия и роли лесов в обеспечении водоснабжения и функционировании зон водосбора, предотвращении эрозии почв, опустынивания и таких стихийных бедствий, как засуха, наводнения и ураганы, а также в предотвращении изменения климата;

d) признание важной роли лесов для благосостояния людей (дохода и занятости — благодаря производству древесины, недревесной продукции и экотуризму; и здоровья);

e) более широкое применение рациональных структур производства и потребления, включая, например, рециркуляцию бумаги. В некоторых развитых странах коэффициент рециркуляции макулатуры является относительно высоким, хотя и различным в разных странах (он составляет, например, примерно 35 процентов в Бельгии, 50 процентов в Австралии, 61 процент в Германии и 75 процентов в Швеции). В большинстве развивающихся стран нет программ рециркуляции, хотя древесные отходы, например отходы лесорубочных и лесопильных предприятий, используются в качестве источника энергии;

f) развитие лесохозяйственных предприятий, включая коммерциализацию и повышение стоимости продукции;

g) дальнейшее проведение исследований, в особенности Китаем, Литвой, Республикой Корея, Российской Федерацией, Словенией и Японией.

12. В большинстве развитых стран основные имущественные права гарантируются их конституциями. Во всем мире был достигнут некоторый прогресс в обеспечении признания также обычных и традиционных прав. В качестве некоторых примеров успехов, достигнутых в этой области, можно привести: право коренных народов на ведение переговоров в отношении мер, принятие которых может отрицательно сказаться на их статусе коренных народов, и право вето в отношении горнодобывающих работ на аборигенных землях (Австралия); изучение юридического статуса земельных прав коренного народа сами на разведение северных оленей (Финляндия, Швеция); определение на федеральной территории границ участков, на которых соответствующие группы традиционно пользуются ресурсами (Российская Федерация); и признание прав коренных народов в законодательстве (Мексика, Эквадор); или стремление добиться такого признания (Гондурас, Кот-д'Ивуар, Турция). Во многих других развивающихся странах традиционные и обычные права нередко до сих пор не имеют под собой юридических оснований. Одним из наиболее крупных изменений, имевших место недавно в странах с переходной экономикой, является либерализация системы управления частными лесными владениями. Число небольших частных лесных владений стало быстро возрастать в результате активного восстановления имущественных прав и приватизации. В этой связи появляются также стимулы для сотрудничества между лесовладельцами и администрацией, а также для предоставления частным владельцам консультативных услуг.

13. В некоторых развитых странах правительства выплачивают земле- или лесовладельцам компенсацию за предоставление экологических нерыночных благ обществу. В других странах это просто считается одной из регулируемых обязанностей землевладельца, которым в некоторых случаях является исключительно само правительство, как это имеет место, например, в Казахстане. Помощь оказывается главным образом в деле защиты лесов в целях сохранения их биологической или культурной ценности, а также в интересах улучшения среды обитания местной флоры и фауны, расширения рекреационных возможностей, улучшения ландшафта и обеспечения доступности лесов для населения. В странах, где имеются частные леса, правительства, как правило, берут в аренду или покупают лесные участки у частных владельцев в целях расширения охраняемых районов, как это имеет место, например, в Австралии. Во многих развивающихся и развитых странах оказывается также финансовая помощь на цели насаждения лесов и лесовосстановления в интересах борьбы с обезлесением, обеспечения производства древесины или содействия поддержанию углеродного баланса. Ряд стран сообщили, что лесо- или землевладельцы, которые ведут свои лесные хозяйства в соответствии с критериями устойчивого пользования, установленными правительствами (например, в Бельгии), или представляют свои планы устойчивого лесопользования на утверждение правительств (например, в Доминиканской Республике), могут получить финансовую помощь или налоговые льготы.

II. Осуществление мер, предложенных Межправительственной группой по лесам (МГЛ)

14. МГЛ была создана в 1995 году в рамках Комиссии по устойчивому развитию в целях продолжения межправительственной работы по вопросам лесной политики в период после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. В результате проведения активной работы в 1997 году странам, международным организациям и крупным группам было предложено принять более 100 согласованных мер по ряду вопросов, касающихся устойчивого лесопользования.

15. Те несколько развивающихся стран, которые предоставили более подробную информацию о проведенной ими оценке целесообразности предложений МГЛ, сочли их полезными для определения направлений национальной лесной политики, в частности в том, что касается значения лесов для процесса развития, лесоинвентаризации, деятельности в области лесовосстановления и устойчивого использования ресурсов. Например, Гондурас провел углубленную оценку целесообразности предложенных МГЛ мер в рамках так называемой «инициативы шести стран»⁵, в рамках которой было уделено особое внимание разработке общей политики, в том числе расширению участия населения, национальным лесохозяйственным программам, критериям и показателям, борьбе с обезлесением и биологическому разнообразию лесов, а также применению новаторских методов финансирования деятельности в области устойчивого лесопользования и охраны лесов. Некоторые страны, например Мьянма, подчеркнули особенно важное значение национальных лесохозяйственных программ для повышения

эффективности общего процесса лесохозяйственного развития, а также деятельности в области охраны и восстановления окружающей среды.

16. Многие страны с переходной экономикой сообщили о том, что они рассмотрели целесообразность предложенных МГЛ мер. По их мнению, деятельность МГЛ имеет крайне полезное значение для определения направлений национальной политики, в частности в отношении новой тенденции к привлечению частного сектора и неправительственных организаций к разработке лесохозяйственного законодательства и политики. В рамках национальных программ этих стран делается особый упор на насаждении лесов, развитии сельских районов, восстановлении пострадавших лесов, стимулировании деятельности частного сектора и оценке долгосрочных тенденций в области предложения лесной продукции и спроса на нее.

17. Развитые страны в целом сообщили о том, что благодаря предложенным МГЛ мерам они добились прогресса в пересмотре или разработке новых национальных лесохозяйственных программ, методов проведения национальной лесоинвентаризации и критериев и показателей, а также в обеспечении участия различных сторон в принятии решений. Было также уделено особое внимание многочисленным полезным свойствам и функциям лесов; дальнейшему сокращению загрязнения воздуха; совершенствованию национальных механизмов координации; и вопросам торговли, в частности сертификации; а также традиционным лесоводческим знаниям. Для некоторых стран предложения МГЛ не были связаны с осуществлением радикальных изменений, поскольку многие из этих предложений уже были основаны, по меньшей мере в некоторой степени, на существующей практике и законодательстве.

Новые области, представляющие интерес при обсуждении вопросов глобальной лесной политики

18. Конкретно подчеркнув важное значение некоторых уже обсужденных в рамках процессов МГЛ и МФЛ вопросов, страны перечислили также ряд дополнительных вопросов, которые они считают полезным рассмотреть в рамках каких-либо будущих международных механизмов по лесам, включая (вопросы перечислены в порядке простой очередности):

a) расширение поддержки, оказываемой лесохозяйственной деятельности, включая более эффективное определение и установление приоритетности национальных и международных технических и финансовых ресурсов, а также путей и средств повышения роли лесохозяйственного сектора в области сотрудничества в целях развития и в рамках стратегий устойчивого развития;

b) обеспечение надлежащего учета результатов процесса МГЛ/МФЛ в других документах (в частности в Киотском протоколе к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата⁶);

c) совершенствование механизмов межсекторальной координации политики;

d) расширение участия различных сторон и сотрудничества между ними;

- e) обеспечение более эффективного распространения информации и повышения осведомленности населения;
- f) совершенствование информационных систем и лесохозяйственных исследований, в частности методов лесоинвентаризации;
- g) помощь в осуществлении мер, направленных на предотвращение стихийных бедствий (уменьшение уязвимости);
- h) конкретные вопросы, касающиеся лесов и развития сельских районов;
- i) борьбу с лесными пожарами, включая создание сети противопожарной безопасности, которая обеспечивала бы прогнозирование и своевременное предотвращение лесных пожаров.

III. Критерии и показатели устойчивого лесопользования

19. Проявляется все более глубокий интерес к работе над критериями и показателями устойчивого лесопользования. Почти все страны сообщили о работе, проводимой в рамках региональных и международных инициатив в отношении критериев и показателей, включая Панъевропейский процесс в области лесопользования, Монреальский процесс, инициативы по вопросу о засушливых районах Африки, Северной Африки и Ближнего Востока и Центральной Америки, Тарапотское предложение, инициативы Международной организации по тропической древесине (МОТД) и Африканской организации лесоводства. Многие страны разработали также свои собственные национальные своды критериев и показателей и используют их при составлении докладов, разработке политики и наблюдении за ее осуществлением.

20. Работа над критериями и показателями позволила свести вместе различные заинтересованные группы и более точно определить концепцию устойчивого лесопользования и добиться взаимопонимания в отношении этой концепции. Во многих странах при проведении такой работы возникла потребность в данных, позволяющих определять уровень устойчивости лесопользования, особенно в том, что касается биологического разнообразия и социально-экономических вопросов. Несколько стран сообщили о том, что они столкнулись с трудностями при попытке получить данные о частных лесах. Однако в ряде других случаев результаты уже нашли свое отражение в пересмотре национальной политики и программ в виде принятия корректировочных мер, которые должны со временем привести также к улучшению положения на местах. Что касается будущих задач, то была отмечена, в частности, необходимость поощрения более широкого использования критериев и показателей при представлении докладов на международном уровне, а также обеспечения более широкой согласованности различных международных инициатив.

IV. Опыт работы в области сертификации

21. В последнее время стало уделяться более широкое внимание сертификации лесопользования. В настоящее время обсуждаются, во многих

странах разрабатываются и в некоторых странах уже используются добровольные системы сертификации, которые представляют собой, как правило, инициативу экологических неправительственных организаций или частного сектора, и соответствующие стандарты сертификации лесов. Например, относительно крупные районы площадью в несколько миллионов гектаров уже были сертифицированы в Швеции (Советом управляющих лесным хозяйством (СУЛХ) и Финляндии (в соответствии с национальным стандартом, разработанным по инициативе частного сектора). Некоторые страны отметили, что системы сертификации позволяют вывести практику лесопользования на уровень, превышающий установленные законодательством нормы в некоторых лесных районах.

22. Некоторые страны считают, что для сертификации лесной продукции достаточно того, чтобы ее источником были леса, используемые в соответствии с текущими национальными нормами. Некоторые другие страны, с другой стороны, заявляют, что стандарты сертификации должны быть более жесткими, чем национальные нормы. Такое различие во мнениях повлияло на процесс разработки некоторых систем. Поэтому в настоящее время потребности в отношении сертификации значительно различаются, что вызывает также некоторую растерянность среди потребителей. В некоторых странах негативные изменения на рынках древесины привели недавно к замедлению процесса разработки конкретных сертификационных стандартов.

23. Сертификация считается в целом одним из механизмов поощрения устойчивого лесопользования и обеспечения потребителей информацией о том, что древесина была добыта в хозяйствах, использующих лес на устойчивой основе. По некоторым данным, полученным в результате осуществления мелкомасштабных экспериментальных проектов в Бельгии, выдача сертификатов Советом управляющих лесным хозяйством (СУЛ) никак не повлияла пока на уровень цен. Были приведены даже примеры затрудненного доступа к рынкам у некоторых предприятий, например тех мебельных предприятий, которые не используют сертифицированную древесину (Словения). Было выражено мнение, что процессы разработки стандартов и систем сертификации способствуют повышению уровня компетентности и информированности участвующих сторон. Однако в ряде случаев это привело к столкновениям между экологическими группами, которые выступают, как правило, в поддержку Совета управляющих лесным хозяйством, и другими сторонами.

V. Будущие задачи

24. К числу наиболее серьезных задач, часто упоминавшихся в национальных докладах по лесам, представленных Комиссии по устойчивому развитию, относятся: сокращение вызывающих тревогу масштабов обезлесения; дальнейшая охрана лесов как один из компонентов устойчивого лесопользования, а также расширение площади охраняемых лесов; укрепление национальных учреждений; и дальнейшее проведение оценок лесных ресурсов и создание баз данных о лесах (см. приложение). Кроме того, хотя с переменным успехом удавалось обеспечить координацию между лесохозяйственным и связанными с ним секторами на национальном уровне, необходимо продолжать добиваться укрепления такой координации, с тем

чтобы можно было достаточно подробно рассмотреть все межсекторальные вопросы, касающиеся лесов. В качестве главной задачи было также упомянуто создание эффективно функционирующей лесной промышленности, представляющей собой важный компонент в системе устойчивого лесопользования.

Примечания

- ¹ Австралия, Австрия, Бельгия, Боливия, Германия, Гондурас, Доминиканская Республика, Израиль, Исландия, Казахстан, Китай, Кот-д'Ивуар, Куба, Литва, Мексика, Монако, Монголия, Мьянма, Никарагуа, Норвегия, Парагвай, Республика Корея, Российская Федерация, Сингапур, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Узбекистан, Финляндия, Швеция, Эквадор, Япония. Европейская комиссия также представила информацию.
- ² Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3 — 14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8), резолюция I, приложение II.
- ³ Более 100 стран представили информацию о своих лесах также пятой сессии Комиссии по устойчивому развитию (1997 год) в рамках страновых сводок, содержащих информацию по всем главам Повестки дня на XXI век. Всю эту информацию можно получить на веб-сайте (<http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/>).
- ⁴ Рим, ФАО, 1999 год.
- ⁵ Германия, Гондурас, Индонезия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Уганда и Финляндия.
- ⁶ FCCC/CP/1997/7/Add.1, глава I, решение 1/CP.3, приложение.
- ⁷ A/AC.237/18 (Part II)/Add.1 и Согг.1, приложение I.

Приложение

Главные аспекты основных будущих задач, указанных различными группами стран

Развитые страны с большим лесным покровом делают упор на многочисленных функциях лесов и обеспечении баланса между всеми аспектами устойчивого лесопользования. Основные задачи связаны с:

- поощрением рационального производства и потребления, в том числе устойчивого использования древесины;
- более эффективным решением социально-экономических вопросов, таких, как трудоустройство;
- улучшением состояния лесов.

Развитые страны с малым или относительно малым лесным покровом делают упор на экологических и социальных аспектах устойчивого лесопользования, в частности на сохранении биологического разнообразия и рекреационной деятельности в лесах. Основные задачи связаны с:

- лесовосстановлением, в частности в целях смягчения последствий изменения глобального климата;
- дальнейшим осуществлением и повышением эффективности сотрудничества в области лесопользования.

Развивающиеся страны (или страны с переходной экономикой) с большим лесным покровом используют свои леса главным образом для экономического развития. Основные задачи связаны с:

- осуществлением концепции устойчивого лесопользования в политике и на практике, особенно в целях сокращения вызывающих тревогу масштабов обезлесения;
- разработкой эффективных институциональных структур;
- созданием эффективно функционирующей лесной промышленности и пресечением незаконной добычи древесины и борьбой с такой практикой;
- дальнейшим изучением экологической ценности лесов.

В развивающихся странах (или в странах с переходной экономикой) с малым лесным покровом леса используются для добычи средств к существованию. Основные задачи связаны с:

- улучшением положения зависящей от лесов сельской бедноты путем предоставления ей альтернативных возможностей для получения дохода;
- насаждением лесов и восстановлением пострадавших лесных участков;
- пропагандой роли лесов в борьбе с эрозией почв и опустыниванием.