



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

КОМИТЕТ ПО ЛЕСНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ДВАДЦАТЬ ВТОРАЯ СЕССИЯ

Рим, Италия, 23-27 июня 2014 года

МЕРЫ ПОЛИТИКИ ПО СОХРАНЕНИЮ И НАРАЩИВАНИЮ ВЫГОД, ПОЛУЧАЕМЫХ ОТ ЛЕСОВ

1. Непрерывный рост численности населения во многих странах означает увеличение потребностей в выгодах, получаемых от лесов, включая такие выгоды, как сырье для строительства жилья и производства энергии и продовольствия, а также усиление давления на использование земельных ресурсов. Ожидаются также изменения в структуре спроса населения на такие выгоды, поскольку структуры потребления городских жителей и увеличивающихся слоев населения со средним уровнем доходов отличаются от структур потребления населения сельских районов. Вместе с тем проблема нищеты по-прежнему повсеместно сохраняется в сельских районах. Многие мелкие производители, ведущие натуральное хозяйство, семейные фермеры, безземельные сельскохозяйственные рабочие, женщины или престарелые лица зависят от выгод, получаемых от лесов, в качестве источника средств к существованию и доходов.

I. ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА И МЕРЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ВЫГОД, ПОЛУЧАЕМЫХ ОТ ЛЕСОВ

2. Как показал анализ политики и сообщения 121 страны, проведенный при подготовке публикации "Состояние лесов мира, 2014 год", количество политических решений и мер, принятых странами в 2007-2013 годах в целях содействия реализации социально-экономических выгод, получаемых от лесов, является впечатляющим. Наблюдается дальнейшая тенденция к принятию принципов устойчивого управления лесами в качестве общей национальной цели и расширению участия заинтересованных сторон. Вместе с тем, немногие страны, как представляется, намечают конкретные целевые показатели с точки зрения численности населения, которое должно получить выгоды, и определяет целевые группы, на которые ориентированы принимаемые меры, или предусматривают механизмы мониторинга и оценки процесса практической реализации. Немногие страны сообщают о внесении изменений в институциональные механизмы, отмечая, что возможности для практической реализации политики и мер являются одним из основных узких мест для увеличения социально-экономических выгод.

3. В последние годы около 60 стран приняли меры по улучшению доступа местных общин, семей и отдельных лиц к лесным ресурсам и рынкам, в частности в отношении недревесной лесной продукции. Не менее 26 стран приступили к реформе режима владения и

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

пользования, главным образом для улучшения обеспеченности местного населения средствами к существованию. Примерно половина из 22 стран, которые пересмотрели свои национальные программы в области лесоводства или лесную политику с 2007 года, включили в них вопросы сокращения масштабов нищеты, а из выпущенного в последнее время 41 документа о стратегии сокращения масштабов нищеты в 37 затрагиваются вопросы о лесах. Это свидетельствует о том, что страны лучше, чем в прошлом, осознают вклад лесов в усилия по сокращению масштабов нищеты.

4. Практически все страны сообщили о принятии мер по улучшению доступа к рынкам, включая отмену правовых ограничений в отношении выдачи разрешений на сбор урожая (хотя в основном это касается недревесной лесной продукции, а не древесины), корректировку финансовых стимулов и содействие развитию потенциала. Многие страны сделали акцент на разрешении создания и содействии развитию организаций производителей, повышении доходов коренных народов, местных общин и мелких фермеров.

5. Примерно 60 стран приняли с 2007 года меры по стимулированию инвестиций в лесное хозяйство, и 40 стран сообщили о принятии мер, связанных с лесными фондами. Вместе с тем по-прежнему лишь ограниченное внимание уделяется мерам по созданию возможностей для внутренних инвестиций и инвестиций на местном уровне или на уровне коренных общин и поощрению таких инвестиций.

6. Добровольная сертификация к настоящему времени прочно закрепилась в качестве инструмента, дополняющего инструменты государственной лесной политики, в частности к 2013 году были сертифицированы леса, находящиеся в общественной собственности, в 61 стране. В то же время медленными темпами расширяется практика проверки законности сбора древесины. Оба эти вида рыночных инструментов призваны способствовать повышению роли частного сектора, транспарентности и подотчетности.

7. Во многих странах директивные органы в значительной мере оставляют без внимания вопросы низкой эффективности и отходов в поставках лесной продукции, несмотря на их важное значение в содействии устойчивому получению выгод от лесов. В политике ряда стран отмечается заострение внимания на расширении перерабатывающих мощностей.

8. Многообразные выгоды, получаемые от лесов, широко признаются в национальных программах в области лесоводства и в лесной политике в качестве составного компонента устойчивого управления лесами, однако немногие страны приняли конкретные меры для включения вопросов предоставления услуг, связанных с лесами, в оперативное планирование. С 2007 года в национальных программах в области лесоводства или в лесной политике 14 стран прямо говорится о ценном значении экосистем, однако лишь в некоторых случаях предусматриваются конкретные действия. В ряде стран продолжает использоваться практика выплат за экосистемные услуги, тогда как в некоторых других изучается возможность и опробуется использование данного инструмента, в частности с точки зрения значения лесов в качестве места отдыха и решения проблем, касающихся водных ресурсов и углерода.

II. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ ПОЛИТИКИ ПО СОХРАНЕНИЮ И НАРАЩИВАНИЮ ВЫГОД, ПОЛУЧАЕМЫХ ОТ ЛЕСОВ

Расширение доступа к ресурсам и рынкам

9. Обеспечение доступа к лесным ресурсам является одним из ключевых факторов, способствующих увеличению средств к существованию, поддержанию социально-культурных ценностей и стимулированию инвестиций в более устойчивое использование ресурсов. Многие страны приняли меры по расширению и гарантированию доступа местных общин, семей и отдельных лиц к лесным ресурсам и рынкам. В целом, это способствовало укреплению прав большего числа людей в отношении управления лесной продукцией и ее извлечения. Вместе с тем, во многих случаях расширение прав касается лишь использования продукции для своих собственных нужд и не касается древесины или коммерческого использования продукции общинами.

10. Некоторые страны улучшили также условия доступа к рынкам, например, укрепили правовые рамки и создали благоприятные возможности для мелких предприятий лесного сектора и организаций производителей. Многие из них неизбежно являются субъектами неформальной экономики и рынков, выступающих преобладающим источником средств к существованию во многих сельских районах. Немногие страны непосредственно занимаются связанными с этим вопросами обеспечения достойной занятости или гендерными вопросами. Все большее число стран изучает также возможность развития новых рынков, в том числе рынков различной новой лесной продукции, рынков экотуризма и схем выплат за экосистемные услуги.

Обеспечение устойчивости производства

11. Многие меры политики принимаются с целью обеспечения устойчивости ресурсной базы. В некоторых странах нежелание лесохозяйственных органов увеличивать доступ к некоторым социально-экономическим выгодам, получаемым от лесов, возможно, объясняется обеспокоенностью относительно последствий возможных действий многочисленных мелких производителей для устойчивого управления лесами. Например, тремя из наиболее существенных видов выгод, получаемых от потребления лесной продукции, являются использование древесного топлива для приготовления пищи и отопления, использование лесной продукции в качестве строительного материала и использование мяса лесной дичи в качестве важного источника животного белка. Вместе с тем во многих странах использование этих выгод весьма ограничено или запрещено. Подход не только делает использование таких важных выгод лесов в принципе незаконным, но и вряд ли увенчается успехом с учетом увеличивающегося спроса.

12. Переход от нынешнего акцента на запреты к подходу, основанному на общей ответственности и усилении подотчетности в интересах обеспечения устойчивого производства, является важной задачей как для лесохозяйственных органов, так и для различных заинтересованных сторон, с тем чтобы они могли взять на себя обязательства, связанные с расширением прав доступа. Лесохозяйственным органам следует играть иную, по сравнению с прошлым, роль, в частности им необходимо освоить наиболее эффективные методы регулирования режима управления лесами, осуществляемого большим числом людей, занятых в неформальном секторе. Добровольные и рыночные инструменты, такие как сертификация лесов или проверка законности сбора древесины, являются ценным подспорьем в деле повышения роли частного сектора в качестве ответственного партнера. Вместе с тем остаются многочисленные принципиальные проблемы, включая отсутствие надлежащих инструментов для обеспечения ответственного поведения мелких производителей, отсутствие дальновидных подходов к эффективным перерабатывающим цепочкам и недостаточное понимание, признание или регулирование выгод, получаемых от соответствующих услуг.

Укрепление потенциала для практической реализации мер и оценка их эффективности

13. Многие меры, необходимые для сохранения и наращивания выгод, получаемых от лесов, являются масштабными и, вероятно, требуют пересмотра приоритетов в лесной политике. Одной из главных задач для многих стран является нахождение путей для переориентации и укрепления потенциала лесохозяйственных органов, с тем чтобы их деятельность соответствовала ожиданиям общества и они могли осуществлять эту политику и программы совместно с другими государственными и частными органами. Для того чтобы убедить население в целесообразности осуществления инвестиций в потенциал по управлению лесами, необходимо доказательство выгод, которые они приносят, и, в конечном счете, доказательство того, что пересмотренная политика привела к улучшению благосостояния населения.

14. Поскольку политика в области развития, как правило, ориентирована на население, важнейшее значение имеет сбор данных и представление отчетности о численности населения, получающего социально-экономические выгоды. Улучшение обоснованности помогло бы переориентировать политику на более эффективные меры по увеличению социально-экономических выгод, получаемых от лесов, а также как и улучшение информации о

практической реализации мер политики. Как представляется, сохраняется проблема мобилизации финансовых ресурсов для улучшения информации о социально-экономических выгодах, получаемых от лесов. Вместе с тем способность продемонстрировать получаемые результаты с точки зрения населения, а не только лесных ресурсов, вероятно, представляется перспективным подходом для национальных и международных учреждений, способствующим сбору такого рода данных.

III. НАПРАВЛЕНИЯ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ

15. Одной из сквозных тем настоящего документа является вопрос о том, чтобы при разработке политики и мер, направленных на увеличение выгод, получаемых от лесов, первостепенное внимание уделялось населению. Если удастся это сделать, то, как представляется, удастся обеспечить, чтобы социально-экономические выгоды, получаемые от лесов, удовлетворяли растущим потребностям общества при сохранении целостности ресурсной базы лесов. Первым шагом в данном направлении является внесение коррективов в национальные лесные программы и лесную политику для улучшения признания того, каким образом население использует леса, и более конкретного отражения этого в целях, задачах, программах и планах действий.

16. Укрепление прав собственности и контроля над лесными ресурсами на местном уровне позволяет повысить сопричастность местных производителей с задачей обеспечения долгосрочной устойчивости данных ресурсов. Важно продолжить работу по расширению и гарантированию доступа к лесным ресурсам и прав на их использование с учетом Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами, которые были приняты странами-членами ФАО в 2012 году. Необходимы дальнейшие усилия по укреплению прав доступа к выгодам, имеющим важнейшее значение для весьма крупных групп населения в качестве источника средств к существованию, так и источника доходов, энергии, продовольствия, корма для скота и крова, и требуется разработать механизмы, способствующие повышению подотчетности пользователей на местном уровне. Улучшение организованности местных производителей является одним из ключевых инструментов для укрепления регулирования деятельности многочисленных мелких производителей и позволяет лесоводческим органам более эффективно взаимодействовать с неформальными производителями.

17. Для нахождения новых путей получения выгод от лесов требуется создание условий, реально благоприятствующих соответствующим государственным и частным инвестициям и инновационной деятельности. Для этого необходимо улучшить доступ мелких производителей к финансовым ресурсам и сделать более понятными и простыми правила, которые принимаются и применяются на местном уровне для обеспечения подотчетности производителей. Для этого также требуется укрепление возможностей лесоводческих органов и приведение их в соответствие с их новыми полномочиями и ролью для более эффективного регулирования процесса осуществления таких изменений на местах.

18. Для решения всех вышеперечисленных задач первостепенное значение имеет получение более значительной и качественной информации об аспектах, касающихся населения. Необходимо существенно улучшить информацию о численности населения, получающего в настоящее время выгоды от лесов, о том, каким образом оно получает такие выгоды, о населении, которое должно получить выгоды от соответствующих мер политики, и о том, как этого достичь, а также о населении, получающем выгоды от конкретных программ, например в области производства энергии из древесины или общинного лесоводства, и наконец, о влиянии на население. Аналогичным образом, более значительный доступ к информации, касающейся лесов, требуется более широкой группе заинтересованных сторон, участвующих в процессе управления лесными ресурсами и их использования. Для этого необходимо переосмыслить подходы к управлению информацией и ее распространению.

IV. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

19. Комитет сочтет, возможно, целесообразным предложить странам:
- провести оценку нынешнего состояния и будущих тенденций в области спроса на выгоды, получаемые от лесов, и учитывать это при разработке политики и мер, связанных с лесами;
 - активизировать свои усилия по увеличению непосредственных выгод, получаемых от лесов местным населением, путем улучшения доступа к ресурсам и рынкам;
 - укрепить возможности лесоводческих органов и привести их в соответствие с новыми полномочиями и ролью для регулирования режима управления лесами в интересах устойчивого получения выгод и создания условий, благоприятствующих соответствующим инвестициям и инновационной деятельности.
20. Комитет сочтет, возможно, целесообразным предложить региональным организациям экономической интеграции и региональным форумам для диалога, включая региональные комиссии по лесному хозяйству, активизировать диалог и обеспечить возможности для обмена информацией и опытом о путях улучшения доступа к ресурсам и рынкам и укрепления механизмов регулирования для устойчивого обеспечения и наращивания выгод, получаемых от лесов;
- рекомендовать ФАО оказать поддержку странам в:
 - проведении обзора и пересмотра национальных программ в области лесоводства, с тем чтобы выгоды, получаемые населением от лесов, нашли более четкое и непосредственное отражение в лесной политике, программах и планах действий, и обеспечении учета в них вопросов эффективности производства и сокращения отходов в рамках производственно-сбытовых цепочек;
 - укреплении прав владения и пользования с учетом Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами;
 - укреплении возможностей государственных органов, связанных с лесами, и обеспечении их соответствия поставленным задачам для более эффективного регулирования вопросов устойчивого управления лесными ресурсами и их использования;
 - предложить ФАО, Всемирному банку/ПРОФОР и другим организациям осуществлять сотрудничество в деле укрепления механизмов сбора данных и управления информацией, касающихся использования населением выгод, получаемых от лесов, улучшения широкого доступа к информации, повышения транспарентности и подотчетности.