



**Комиссия по устойчивому развитию,
действующая в качестве подготовительного
комитета Всемирной встречи на высшем
уровне по устойчивому развитию
Организационная сессия
30 апреля — 2 мая 2001 года**

**Обзор прогресса в области лесопользования,
достигнутого в период после проведения Конференции
Организации Объединенных Наций по окружающей
среде и развитию***

Доклад Генерального секретаря

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–4	2
I. Анализ достижений и трудностей	5–27	3
A. Сохранение многообразных функций лесов и укрепление организационной базы	5–10	3
B. Охрана и восстановление лесов	11–15	4
C. Лесохозяйственная деятельность, экспертиза, оценка и исследования	16–21	5
D. Создание потенциала, сотрудничество, передача технологий и торговля	22–27	6
II. Заключительные замечания	28–29	7

* Настоящий доклад был подготовлен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, выступающей в качестве учреждения, отвечающего за выполнение задач главы 11 Повестки дня на XXI век, при участии организаций, входящих в неформальную Межучрежденческую целевую группу по лесам (МЦГЛ) высокого уровня, других учреждений Организации Объединенных Наций и международных организаций. Доклад представляет собой краткий обзор фактологической информации, цель которого — информировать Комиссию по устойчивому развитию об основных изменениях в этой тематической области.

Введение

1. Вопрос о лесах был одним из наиболее спорных вопросов, обсуждавшихся на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. За те несколько лет, когда международное сообщество уделяло повышенное внимание прежде всего проблеме обезлесения в странах тропического пояса, сложилась ситуация, при которой развивающиеся страны, особенно тропические страны, богатые лесами, начали ощущать, что их суверенитет над своими природными ресурсами оказался под угрозой. В силу этого такое противостояние между Севером и Югом не позволило участникам Конференции пойти дальше принятия не имеющего обязательной силы заявления с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов (Принципов лесоводства)¹ и главы 11 Повестки дня на XXI век².

2. Процесс, последовавший после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, существенно способствовал тому, что всеобщая осведомленность о проблемах, связанных с рациональным лесопользованием, достигла ее сегодняшнего уровня. За трехлетний периодом укрепления доверия после Конференции последовало учреждение Межправительственной группы по лесам (МГЛ) в 1995 году, а затем Межправительственного форума по лесам (МФЛ) в 1997 году: обе структуры были созданы при Комиссии по устойчивому развитию для дальнейшего обсуждения вопросов рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов и формирования консенсуса по этим проблемам. Кульминация этого пятилетнего процесса работы над конкретной проблемой произошла в октябре 2000 года, когда Экономический и Социальный Совет создал новую международную структуру, занимающуюся вопросами лесоводства, — Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ) — и предложил административным руководителям соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций и руководителям других соответствующих международных и региональных организаций, учреждений и механизмов создать основанное на

сотрудничестве партнерство по вопросам лесоводства (резолюция 2000/35 Совета от 18 октября 2000 года).

3. Процесс, начатый Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, существенно способствовал тому, что всеобщая осведомленность о проблемах, связанных с рациональным лесопользованием, достигла ее сегодняшнего уровня. МГЛ и МФЛ отличали следующие черты:

- они были открытыми и плюралистичными межправительственными форумами, в работе которых могли участвовать неправительственные представители природоохранных организаций, в том числе коренных народов, и лесоводческой отрасли;
- они способствовали достижению общего понимания принципов рационального лесопользования;
- они поощряли развитие партнерских отношений между правительствами стран Севера и Юга;
- благодаря их усилиям произошел переход от традиционной установки на устойчивое снабжение древесиной к комплексному и всестороннему рассмотрению вопросов лесопользования;
- их работе способствовало улучшение координации между Организацией Объединенных Наций и другими международными организациями, по роду своей деятельности связанными с лесами, в частности неформальной Межучрежденческой целевой группой по лесам (МЦГЛ) высокого уровня.

4. В настоящем докладе представлена информация о достигнутом прогрессе, возникших трудностях и основных тенденциях, наметившихся после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, в четырех программных областях главы 11 Повестки дня на XXI век.

I. Анализ достижений и трудностей

A. Сохранение многообразных функций лесов и укрепление организационной базы

5. Наиболее значительные положительные сдвиги были достигнуты в этой программной области. Площадь находящихся в хозяйственном режиме лесов увеличивается. Согласно последним данным (оценка лесных ресурсов, 2000 год), лесохозяйственная деятельность в 88 процентах лесов развитых стран осуществляется в соответствии с официальными или неофициальными планами. Статистические данные имеются не по всем развивающимся странам, однако, согласно предварительным результатам, по меньшей мере 117 млн. гектаров (или 5,8 процента общей площади лесов) охвачены официальным планом лесопользования на пять или более лет.

6. Были разработаны и практически повсеместно приняты критерии и показатели рационального лесопользования, создающие основу для наблюдения за прогрессом и информирования о нем и служащие ориентирами для определения политики и принятия управленческих решений. После того, как Международная организация по тропической древесине (МОТД) еще до Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию выступила первопроходцем в этой области, начались девять широкомасштабных международных процессов по выработке критериев и показателей с участием почти 150 стран; работа Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), МОТД, Международного научно-исследовательского центра лесоводства (СИФОР), Международного союза научно-исследовательских лесоводческих организаций (МСНИЛО) и других партнеров вызывает широкий интерес и пользуется повсеместной поддержкой. В последнее время в результате большинства процессов были выработаны новые критерии и показатели, предназначенные для использования на уровне местных лесоводческих структур. Необходима дальнейшая работа над критериями и показателями в ряде важнейших областей, включая:

- создание потенциала, обеспечивающего внедрение критериев и показателей в разных странах;
- дальнейшие меры по привлечению стран к участию в каком-либо из процессов;
- достижение общего понимания на международном уровне ключевых понятий, терминов и определений;
- дальнейшее уточнение взаимосвязей между критериями и показателями и принципов сертификации;
- доработка критериев и показателей на основе ключевых показателей, которые отличают научная обоснованность и техническая и экономическая целесообразность.

7. Национальные программы по лесам в целом охватывают весь комплекс стратегий, учреждений, планов и программ, направленных на хозяйственное освоение, использование, защиту и улучшение состояния лесных ресурсов в той или иной стране. Прочность этой концепции зависит от поддержки на политическом уровне и гибкости подхода, которая позволяет каждой стране приспособлять свою программу по лесам к национальным условиям и первоочередным задачам развития. По данным обследования 145 стран, которое провела ФАО в 1998–1999 годах, у 96 процентов из них имелись национальные программы по лесам, находившиеся на разных стадиях разработки, однако лишь в 44 процентах стран такие программы были в стадии практического осуществления, а во многих случаях были приостановлены из-за недостаточно развитой организационной базы, нехватки людских ресурсов и финансовых средств, а также по причине отсутствия надлежащих стратегий, слабой координации и несовершенства механизмов привлечения общественности.

8. Процесс МГЛ/МФЛ стимулировал более широкое привлечение общественности или влиятельных групп и участие в работе национальных и международных форумов, что способствовало повышению содержательности дискуссии и повысило значимость достигнутых результатов. Кроме того, в обсуждении политики в области лесопользования на международном уровне участвует больше стран и регионов, чем 10 лет назад, что стало возможным благодаря различным

региональным мероприятиям, таким, как процессы работы над критериями и показателями, региональные подготовительные совещания в рамках инициативы неправительственных организаций — Коста-Рики и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) по анализу основополагающих причин обезлесения и ухудшения состояния лесов (см. E/CN.17/IFF/1999/18), региональные консультации в рамках инициативы Коста-Рики и Канады в отношении международных договоренностей и механизмов по лесам (см. E/CN.17/IFF/2000/9) и региональные мероприятия многих других организаций.

9. Для осуществления предложений МГЛ/МФЛ в отношении практических действий странам необходимо будет продолжать усилия в направлении расширения участия общественности; распределять обязанности в отношении лесопользования; улучшать связи между политикой в области лесопользования и ее осуществлением на местах и учитывать опыт местных лесопользователей и мнение общественности при разработке политики.

10. Сохраняются также трудности, препятствующие межсекторальной координации и осуществлению политической воли на национальном уровне, в том что касается разработки стратегий и методов рационального лесопользования и внедрения передовых методов управления в лесопользование.

В. Охрана и восстановление лесов

11. Охрана и восстановление лесов и поддержание лесного покрова для удовлетворения нынешних и будущих потребностей были главенствующими принципами межправительственного диалога о политике в области лесопользования в истекшем десятилетии. В этом отношении одной из главных трудностей является поиск нетрадиционных решений проблемы утраты лесного покрова и ухудшения состояния лесов, что объясняется наличием многообразных фундаментальных социально-экономических факторов, таких, как землевладение и распределение земельных ресурсов, рост численности народонаселения и нищета, которые находятся вне сферы влияния лесоводства как сектора. Как МГЛ, так и МФЛ

подчеркивали необходимость согласованных действий в рамках смежных глав Повестки дня на XXI век, Конвенции о биологическом разнообразии³, Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке⁴, и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата⁵.

12. Определенный прогресс был достигнут в стратегиях по борьбе с утратой лесного покрова, обусловленной сельскохозяйственным освоением лесных угодий, и борьбе с разнообразными причинами ухудшения состояния лесов. Лесные пожары были одной из основных причин уничтожения лесов и ухудшения их состояния в последние годы.

13. Площадь лесонасаждений продолжала увеличиваться. В 2000 году она составляла во всем мире, по оценкам, 186 млн. гектаров, или 4,8 процента от предполагаемой общей площади лесов в мире (против 4,1 процента в 1995 году). Лесонасаждения все шире используются как источники промышленного круглого лесоматериала и древесного топлива, и на них, по оценкам, приходится 20 процентов промышленного кругляка, производимого во всем мире. Успешное развитие лесонасаждений во многом зависит от благоприятной политики и инвестиционного климата в сочетании с эффективными технологиями и участием заинтересованных сторон.

14. Работа по сохранению биологического разнообразия лесных видов приобрела широкие масштабы. Конвенция о биологическом разнообразии обеспечивает международно-правовую базу для сохранения и рационального использования биологического разнообразия, и многие страны подготовили национальные планы действий по сохранению биологического разнообразия. Сохранение биологического разнообразия — важный компонент двусторонней и многосторонней помощи и является объектом согласованных действий многих неправительственных организаций. В рамках МФЛ работа над этой темой включала проведение специальных исследований и организованных правительствами межсессионных совещаний, таких, как международное совещание экспертов из Бразилии и Соединенных Штатов Америки по

охраняемым лесным районам (1999 год). По подсчетам Всемирного центра мониторинга охраны природы в рамках оценки лесных ресурсов в 2000 году, в общемировом масштабе доля лесов, находящихся в заповедных зонах, увеличилась с 8 до 11 процентов. И хотя это — большая площадь, она по-прежнему в целом считается недостаточной. Для повышения охранного потенциала систем заповедников прилагаются усилия с целью увеличения их площади и принятия более стратегических решений в отношении новых охранных зон. Первоочередное внимание уделялось повышению эффективности мер по сохранению биологического разнообразия в пределах и за пределами существующих заповедников и внедрению комплексного подхода к обоим районам. Продуктивные хозяйственного значения леса, эксплуатация которых преследует, в частности, цели сохранения генетических ресурсов и внутривидовых различий важных в социальном и экономическом отношении видов, являются необходимым дополнительным элементом в деятельности по обеспечению сохранности видов в охраняемых районах.

15. В ходе процесса МГЛ/МФЛ было признано, что для развивающихся стран с ограниченным лесным покровом и малых островных развивающихся стран характерны особые потребности с точки зрения рационального лесопользования. В результате Международного совещания экспертов открытого состава по проблеме особых нужд и потребностей слаболесистых развивающихся стран и стран с уникальными типами лесов, проходившего в Исламской Республике Иран (1999 год) (см. E/CN.17/IFF/2000/7), была достигнута договоренность о развертывании Тегеранского процесса, направленного на решение общих проблем и повышение значимости проблем ограниченного лесного покрова в контексте международной политики в области лесопользования. Малые островные развивающиеся государства, согласно определению, данному в Повестке дня на XXI век, представляют собой особую категорию стран с точки зрения охраны окружающей среды и развития. Особые потребности малых островных развивающихся государств были рассмотрены на Специальной конференции по малым островным развивающимся государствам на уровне министров,

организованной ФАО в 1999 году; на ней был предложен план действий по содействию восстановлению и охране лесов и водосборных бассейнов и обеспечению устойчивого и рационального лесопользования.

С. Лесохозяйственная деятельность, экспертиза, оценка и исследования

16. Недавняя глобальная оценка лесных ресурсов — 2000, проведенная ФАО, — самая всеобъемлющая за 50-летнюю историю оценка лесных ресурсов. Она охватывала не только традиционную оценку лесных площадей и масштабов обезлесения, но и многие новые параметры «устойчивости». По предварительным результатам сопоставительного анализа данных дистанционного зондирования с целью оценки лесного покрова, проведенного в 80-х и 90-х годах, темпы обезлесения замедлились на 10 процентов в тропических зонах, особенно в зоне влажных тропиков, однако статистическая значимость этого изменения пока не ясна. В общемировом масштабе темпы утраты лесного покрова замедлились до 9 млн. гектаров в год, что на 20 процентов меньше общемирового показателя, зафиксированного в 1995 году. Наиболее стремительными темпами исчезновение лесов происходит в Африке и Латинской Америке, в то время как в Азии сокращение площади, занимаемой естественными лесами, в значительной степени компенсируется новыми лесонасаждениями. В Европе и Северной Америке площадь лесов увеличилась.

17. В том что касается хозяйственного лесопользования, наметились сдвиги в сторону более эффективного использования сырья и утилизации отходов, особенно в использовании макулатуры: европейская бумажная промышленность обязала входящие в нее предприятия увеличить долю макулатуры, используемой в производстве, с 49 до 57 процентов. Другим положительным сдвигом стала разработка методов лесозаготовок с минимальным воздействием на окружающую среду и кодексов заготовки леса, которые внедряются в лесной промышленности некоторых стран азиатско-тихоокеанского региона и других районов. Все большее признание получает социально-экономическое значение побочной лесной

продукции, особенно таких видов продукции, имеющих большой оборот в международной торговле, как бамбук, раттан и лечебные растения. Необходимо активнее исследовать, в частности, экономические аспекты всего ассортимента побочной лесной продукции.

18. Значительная часть древесины, заготавливаемой в странах мира за год, по-прежнему идет на производство энергии. В 1995 году 63 процента заготовленной древесины было использовано в качестве древесного топлива; это составляет ориентировочно 7 процентов в общемировом энергоснабжении. Вместе с тем в развивающихся странах, в которых топливная древесина является главным источником энергии для бытовых нужд, ее доля в общем объеме энергопотребления в среднем осталась на уровне 15 процентов. Необходимо исследовать более устойчивые источники удовлетворения потребностей в топливной древесине.

19. Научные данные о лесах, традиционные знания о лесах, мониторинг и оценка и необходимость в общих концепциях, терминологии и определениях — все эти вопросы стояли на повестке дня межправительственных форумов по проблемам лесопользования после конференции в Рио-де-Жанейро. В Конвенции о биологическом разнообразии нашли отражение результаты работы МГЛ/МФЛ в области традиционных знаний о лесах и роли коренных народов в контексте работы по осуществлению статьи 8(j) Конвенции и программы работы по сохранению биологического разнообразия лесных видов. Существуют нерешенные вопросы, касающиеся справедливого и сбалансированного распределения тех благ, которые обеспечивают генетические ресурсы растений, а также традиционные знания о лесах и связанные с этим права интеллектуальной собственности.

20. Продолжилась работа по оценке лесов, которая велась преимущественно в научных учреждениях и на национальном, но не на международном уровне. Такие организации, как Всемирный банк, ФАО, Статистическое бюро Европейских сообществ (ЕВРОСТАТ) и Статистический отдел Организации Объединенных Наций, а также национальные статистические управления прилагали усилия с целью расширить представленность лесопромышленного сектора в национальных счетах поступлений. Увеличился

объем научной литературы об оценке нерыночных издержек и выгод лесоводства, однако вся эта работа большей частью относительно слабо влияет на повседневные вопросы лесопользования и разработку политики в области лесоводства. Необходимо выработать практические подходы к трансформации расходов во внутренние издержки, оценке продукции лесов и справедливому и сбалансированному распределению выгод.

21. Необходимы дальнейшие усилия, особенно со стороны международных организаций и механизмов различных конвенций. К ним относятся:

- дальнейшее упорядочение и согласование разнообразных форматов отчетности;
- дальнейшие усилия по формированию консенсуса относительно совместного использования тех благ, которые обеспечивают традиционные знания о лесах;
- финансирование научных исследований в области лесоводства; активизация усилий по созданию потенциала; поощрение совместных исследований с участием государственного и частного секторов; и укрепление связей между научными исследованиями и политикой в области лесоводства.

D. Создание потенциала, сотрудничество, передача технологий и торговля

22. В этой программной области, которая является, пожалуй, самой важной в международной повестке дня в области лесопользования, достигнут наименьший прогресс. Это отчасти объясняется тем, что масштабы проблем выходят далеко за рамки лесного хозяйства и для их решения необходимо участие правительств и целого ряда других заинтересованных сторон, включая частный сектор.

23. Соглашения, заключенные на Уругвайском раунде многосторонних торговых переговоров, считаются важными с точки зрения поощрения рационального лесопользования с помощью рыночных стимулов, в частности снижения тарифных барьеров. Вместе с тем положительные сдвиги могут оказаться перечеркнуты экспортными ограничениями, которые вводят развивающиеся

страны для стимулирования переработки на отечественных предприятиях, или экологическими и торговыми ограничениями на продукцию, способы производства которой считаются нерациональными.

24. После Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию было разработано более 50 международных и национальных систем сертификации лесопользования, и интерес к сертификации возрастает как в развитых, так и в развивающихся странах. Продолжаются усилия по обеспечению совместимости этих систем и разработке концепции для их признания на многостороннем уровне. По оценкам, площадь сертифицированных лесопромышленных зон составляет от 2,1 до 2,9 процента от общей площади лесов.

25. Незаконная вырубка лесов и незаконная торговля представляют все более сложные проблемы для рационального лесопользования. Хотя в определенных случаях запреты на лесозаготовки могут быть эффективным способом защиты лесов, их долгосрочные последствия необходимо изучить.

26. Концепция «торговли в поддержку рационального лесопользования» может помочь сузить тематику полемики в области лесоводства до темы «торговля и окружающая среда». Необходимы дальнейшие усилия по изучению преимуществ и отрицательных последствий торговли продукцией и услугами лесов с точки зрения рационального лесопользования и путей минимизации/исключения любых отрицательных последствий. Торговля продукцией леса по-прежнему в основном ограничена сырьевыми товарами, которые в развивающихся странах имеют небольшую добавленную стоимость после переработки. Поэтому вследствие такой торговли привлекательность лесов как источников каких-то благ на местном уровне снизилась, уменьшилось число рабочих мест на лесоперерабатывающих предприятиях и, возможно, появились факторы, стимулировавшие незаконную торговлю. Что касается передачи технологии, то решения Комиссии по устойчивому развитию стимулировали появление двух инициатив, которые международное сообщество могло бы плодотворно осуществлять: создание центров экологических технологий и

формирование базы данных с информацией о том, где можно получить средства для финансирования передачи технологий. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата способен мобилизовать инвестиции в лесопользование в развивающихся странах с помощью механизмов углеродных «воронок» и экологически чистого развития, которые нуждаются в дальнейшем исследовании и поощрении.

27. Дискуссия по вопросу о сотрудничестве в финансовой сфере продвигается с трудом по всем разделам Повестки дня на XXI век. МГЛ/МФЛ удалось достичь определенного прогресса благодаря работе над определением конкретных функций частных и государственных, отечественных и внешних источников средств для финансирования мероприятий по рациональному лесопользованию. Началась исследовательская работа с целью оценки целесообразности создания структуры для стимулирования инвестиций с целью поощрения финансирования мероприятий в области рационального лесопользования.

II. Заключительные замечания

28. После Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в области лесоводства наметились некоторые внушающие оптимизм тенденции. В масштабах всего мира возросло понимание концепции рационального лесопользования в государственном и частном секторах и достигнут политический консенсус в отношении многих национальных и международных решений по лесам. Леса стали рассматриваться более комплексно, а решения, касающиеся политики в области лесоводства и лесопользования, стали приниматься с привлечением более широкого круга участников и приобрели более согласованный характер. По-видимому, происходит уменьшение темпов обезлесения в тропических лесах, особенно во влажных лесах (хотя они по-прежнему значительны), производство древесины все больше концентрируется на плантациях, площадь лесов в некоторых странах умеренного пояса увеличивается, равно как и площадь охраняемых лесов.

29. Главная задача состоит в том, чтобы сохранить и ускорить переход от диалога по вопросам

политики к практическим действиям. ФООНЛ и механизму партнерства по лесам необходимо изыскать пути и средства для содействия осуществлению предложения МГЛ/МФЛ о конкретных действиях, повысить заинтересованность политического руководства на национальном уровне и улучшить координацию и сотрудничество между международными организациями, с тем чтобы способствовать общему пониманию в отношении рационального лесопользования и добиться его реального воплощения на местах.

Примечания

¹ 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 и исправление), резолюция 1, приложение III.

² Там же, приложение II.

³ См. United Nations Environment Programme, *Convention on Biological Diversity* (Environmental Law and Institution Programme Activity Center), June 1992.

⁴ A/49/84/Add.2, приложение, добавление II.

⁵ A/AC.237/18 (Part II)/Add.1 и Corr.1, приложение I.

⁶ FCCC/CP/1997/7/Add.1, решение 1/CP.3, приложение.