



Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/2000/4
23 November 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Межправительственный форум по лесам

Четвертая сессия

Нью-Йорк, 31 января—11 февраля 2000 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Международные соглашения и механизмы для поощрения рационального использования,
сохранения и устойчивого развития всех видов лесов
(программный элемент III)**

**Международные соглашения и механизмы для поощрения
рационального использования, сохранения
и устойчивого развития всех видов лесов**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий документ, подготовленный в соответствии с указаниями Межправительственного форума по лесам, которые были сделаны на его третьей сессии, содержит анализ различных вариантов международных соглашений и механизмов по дальнейшей разработке и реализации международной политики в области лесопользования. В этом документе, составленном по итогам межправительственного диалога по лесам, который проводился в рамках Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Межправительственной группы по лесам и Межправительственного форума по лесам, определены:

· шестнадцать программных элементов, образующих области приоритетного внимания, которые могут быть предметом рассмотрения в рамках любого будущего международного соглашения и механизма;

* E/CN.17/IFF/2000/1.

- четыре основные функции, которые должны будут выполняться в рамках любого будущего международного соглашения и механизма: а) разработка политики, б) координация, с) реализация политики и d) формирование правовой базы;

- десять вариантов будущих международных соглашений и механизмов.

С учетом работы, проводимой по линии существующих организаций и документов, и итогов осуществления инициатив различных стран в поддержку Форума, а также десять вариантов механизмов и указаний, представленных Форумом на его третьей сессии, предлагается применять следующий подход при анализе вариантов международных соглашений и механизмов. Во-первых, все варианты предполагают использование какого-либо сочетания вышеупомянутых четырех основных функций. Во-вторых, при том, что каждый из вариантов любого будущего соглашения и механизма будет включать в себя все четыре основные функции, по крайней мере одна из основных функций будет играть в нем доминирующую роль. В-третьих, в зависимости от роли четырех основных функций представленные десять вариантов соглашений и механизмов можно сгруппировать по следующим четырем типам:

Тип I. Межправительственный форум для ведения дискуссий по выработке политики (доминирующая основная функция: разработка политики).

Тип II. Координационный механизм (доминирующая основная функция: координация).

Тип III. Программа по реализации политики в области лесопользования (доминирующая основная функция: реализация политики).

Тип IV. Документ, имеющий обязательную юридическую силу (доминирующая основная функция: формирование правовой базы).

В документе подчеркивается, что роль отдельного международного соглашения и механизма будет зависеть от основной функции или сочетания функций, которому будет отведена доминирующая роль. Для удобства сравнения и содействия определению предпочтительного международного соглашения и механизма каждый вариант рассматривается в соответствии с едиными аналитическими рамками.

Ожидается, что на своей четвертой сессии Форум утвердит доклад о проделанной работе, который будет представлен на рассмотрение Комиссии по устойчивому развитию на ее восьмой сессии в апреле 2000 года, и включит в него рекомендацию в отношении дальнейших действий и реализации международного соглашения и механизма по лесам после 2000 года. Как указано в его мандате, Форум на основании этого доклада и в зависимости от решения, принятого Комиссией на ее восьмой сессии, будет продолжать деятельность по формированию межправительственного процесса переговоров по вопросу о новых соглашениях и механизмах или о юридически обязательном документе о всех видах лесов.

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. Введение	1—7	4
II. Подготовка к четвертой сессии Форума	8—9	6
A. Указания, данные на третьей сессии МФЛ	8	6
B. Вклад в подготовку документации для четвертой сессии	9	7
III. Общий обзор основных элементов и функций	10—18	8
A. Возможные элементы для выработки международных мер в области лесопользования	10—11	8
B. Возможные функции будущего международного сообщения и механизма	12—18	
9		
IV. Варианты будущих международных соглашений и механизмов	19—24	11
A. Подход к определению вариантов	19—21	11
B. Интегрирование элементов, функций и вариантов	22—24	13
V. Анализ вариантов международного соглашения и механизма по лесам	25—86	13
A. Аналитические рамки	25—81	13
B. Расчетные затраты	82—86	25
VI. Выводы и предлагаемые меры	87—94	26
A. Выводы	88—93	26
B. Предлагаемые меры	94	27

I. Введение

1. Леса и другие лесистые территории, покрывающие почти треть площади суши планеты Земля, позволяют одновременно пользоваться широким кругом экономических, социальных, культурных и экологических благ и услуг. В соответствии с положениями Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию¹ и не имеющего обязательной юридической силы Заявления с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов (Принципы лесопользования)², выработанных на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в 1992 году, главенствующими принципами, определяющими характер международных дискуссий по выработке политики в области лесопользования, являются следующие:

- государства имеют суверенное право распоряжаться своими ресурсами для достижения целей своей национальной политики;
- государства имеют право на экономическое развитие в соответствии со своими социальными, экономическими, экологическими и политическими условиями;
- государства несут общую, но различную ответственность по отношению к коллективным глобальным интересам и проблемам, связанным с лесами;
- государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции;
- международное сотрудничество должно быть направлено на укрепление людского и организационного потенциала в развивающихся странах в целях обеспечения там устойчивого лесопользования.

2. Вопрос о международных соглашениях и механизмах для поощрения рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов был центральным в дискуссиях и на переговорах, проводимых в рамках Межправительственной группы по лесам (МГЛ) и Межправительственного форума по лесам (МФЛ). Этот вопрос также включает в себя, в расширенном контексте, Принципы лесопользования и Повестку дня на XXI век³, выработанные на ЮНСЕД; все компоненты программ работы МГЛ и МФЛ, включая возможные элементы или области приоритетного внимания; и возможные функции, которые должны будут выполнять конкретные международные соглашения и механизмы. Кроме того, МГЛ также отметила, что

- в настоящее время не существует глобального документа, который бы всеобъемлюще и целостно охватывал все виды лесов;
- достижение консенсуса и проведение дальнейшей работы по рассмотрению вопросов приоритетного внимания требует применения поэтапного подхода при обеспечении транспарентности и участия всех заинтересованных сторон.

3. Международный режим можно определить как совокупность согласованных принципов и норм, регулирующих действия лиц или организаций, занятых конкретным видом деятельности или рядом видов деятельности. С учетом такого рабочего определения можно сказать, что диалог по программному элементу III в рамках МФЛ стал одним из завершающих этапов совместных международных усилий, направленных на достижение консенсуса при выработке международного

режима для всех видов лесов. Принципы лесопользования, положения главы 11 Повестки дня на XXI век и предложенные меры в рамках МГЛ/МФЛ образуют в своей совокупности основной набор согласованных принципов и норм, регулирующих лесохозяйственную деятельность на национальном, региональном и глобальном уровнях. После 2000 года процесс, касающийся будущих международных соглашений и механизмов, будет во многом определяться рекомендациями, которые будут сформулированы МФЛ на его четвертой сессии, и решением, которое будет принято Комиссией по устойчивому развитию на ее восьмой сессии. Каковы бы ни были результаты, важно признать, что фундамент международного режима лесопользования уже заложен.

4. Следующие документы, ранее подготовленные для МГЛ и МФЛ, имеют отношение к настоящему докладу:

а) доклады Генерального секретаря по программному элементу V.2 программы работы МГЛ (международные организации и многосторонние учреждения) (E/CN.17/IPF/1996/24 и E/CN.17/IPF/1997/5);

б) доклады Генерального секретаря по программному элементу II.e программы работы МФЛ (связанная с лесами деятельность международных и региональных организаций) (E/CN.17/IFF/1998/5 и E/CN.17/IFF/1999/15);

с) доклады Генерального секретаря по программному элементу III программы работы МФЛ (международные соглашения и механизмы для поощрения рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов) (E/CN.17/IFF/1998/9 и E/CN.17/IFF/1999/16).

5. В поддержку настоящего доклада подготовлены два сопроводительных документа: записка Секретариата по приоритетным вопросам политики в области лесопользования (E/CN.17/IFF/2000/2) и записка Секретариата об элементах и функциях будущего международного соглашения и механизма (E/CN.17/IFF/2000/3). Эти две записки не предназначались для дискуссий и переговоров на Форуме, а были подготовлены в качестве справочных материалов для использования правительствами в ходе работы четвертой сессии МФЛ.

6. В соответствии с просьбой Форума настоящий документ посвящен в основном анализу различных вариантов организационной структуры международного соглашения и механизма по лесам. В разделе II приведена информация о консультациях, проведенных в ходе подготовки этого документа. В разделе III содержится краткий обзор возможных элементов и функций. В разделе IV излагается подход, который использовался при определении вариантов в зависимости от четырех основных функций [а) разработка политики, б) координация, с) реализация политики и d) формирование правовой базы] и четырех типов международных соглашений и механизмов (тип I — межправительственный форум для ведения дискуссий по выработке политики, тип II — координационный механизм, тип III — программа реализации политики в области лесопользования и тип IV — документ, имеющий обязательную юридическую силу). Раздел IV завершается кратким обзором четырех типов международных соглашений и механизмов, на которых основываются десять вариантов решений. В разделе V содержится развернутый анализ четырех типов международных соглашений и механизмов по лесам, охватывающих десять вариантов решений. Для удобства сравнения каждый вариант описывается в единых аналитических рамках. Во вставке 1 приводятся рабочие определения терминов, употребляемых в настоящем докладе.

7. Раздел VI завершает доклад изложением предложенных мер по программному элементу III, в том числе основных рекомендаций, которые Форум может вынести на рассмотрение Комиссии по устойчивому развитию для принятия ею решения на ее восьмой сессии. Как указано в его мандате, на основе этого доклада и в зависимости от решения, принятого Комиссией на ее восьмой сессии, Форум будет участвовать в дальнейшей деятельности по обеспечению межправительственного процесса переговоров о новых соглашениях и механизмах или о юридически обязательном документе о всех видах лесов.

II. Подготовка к четвертой сессии Форума

A. Указания, данные на третьей сессии МФЛ

8. На своей третьей сессии Форум предложил провести анализ различных вариантов международных соглашений и механизмов для дальнейшего развития международного диалога по выработке политики в области лесопользования с целью принятия мер, способствующих рациональному использованию, сохранению и устойчивому развитию всех видов лесов, уделяя при этом особое внимание пригодности этих вариантов для эффективного выполнения функций и осуществления программных элементов, а также для оценки затрат на реализацию таких вариантов. Форум просил далее учесть в этом анализе деятельность существующих организаций и документов, а также инициативы различных стран и включить в него по меньшей мере следующие варианты или их сочетание:

- механизм совершенствования координации в рамках существующих соглашений;
- ведущийся межправительственный диалог по конкретным вопросам;
- новый постоянный форум для ведения межправительственного диалога;
- совершенствование не имеющих обязательной юридической силы документов;
- роль ведущего органа существующей организации;
- реализация существующих юридически обязательных документов;
- региональные механизмы;
- рамочная конвенция, предусматривающая создание региональных механизмов;
- новый глобальный правовой документ.

Вставка 1
Рабочие определения терминов, употребляемых в тексте

Соглашение и механизм	Межправительственная организационная структура с участием одной или нескольких организаций, договорных органов или механизмов, созданных для реализации задачи или задач проводимой политики. <u>Примеры:</u> ФАО, Международная организация по тропической древесине, ВОЗ, ГЭФ и т. д.
Элемент	Отдельная область приоритетного внимания и основной компонент международной повестки дня по лесам; возможный компонент будущей программы работы соглашения или механизма. <u>Примеры:</u> национальные лесохозяйственные программы, сохранение лесов, критерии и показатели и т. д.
Основная функция	Деятельность, осуществляемая учреждением или организацией для достижения задач своей политики. <u>Пример:</u> "разработка политики" как "основная функция" форума для ведения дискуссий по выработке политики.
Вспомогательная функция	Деятельность, осуществляемая учреждением для обеспечения его основной функции или основных функций. <u>Пример:</u> представление докладов о ходе работ в поддержку основной функции реализации политики.

В. Вклад в подготовку документации для четвертой сессии

9. Настоящий доклад и вышеупомянутые записки Секретариата были подготовлены с учетом результатов консультаций с организациями — членами Межучрежденческой целевой группы по лесам (МЦГЛ). В соответствии с просьбой МФЛ, высказанной на его третьей сессии, были также приняты во внимание весьма ценные идеи, содержащиеся, в частности, в документах, представленных различными правительствами. При подготовке документации к четвертой сессии Форума его секретариат воспользовался также результатами работы, проведенной в рамках инициативы Коста-Рики и Канады, в частности итогами восьми региональных консультативных совещаний, проведенных до конца октября 1999 года, а также результатами совещания стран южной части Тихого океана, организованного Австралией при содействии Фиджи и Новой Зеландии. С учетом вышеперечисленных материалов для включения в анализ был предложен следующий дополнительный вариант:

- разработка и осуществление программы реализации политики в области лесопользования.

III. Общий обзор основных элементов и функций

A. Возможные элементы для выработки международных мер в области лесопользования

10. Анализ Принципов лесопользования и главы 11 Повестки дня на XXI век, а также других ее глав, где упоминаются леса, свидетельствует о замечательной степени последовательности в элементах и областях приоритетного внимания, по которым в ходе процесса МГЛ/МФЛ велись дискуссии правительствами. Различные элементы, составляющие предмет межправительственных дискуссий по лесам, охватывают широкий спектр вопросов и включают области приоритетного внимания и развивающихся, и развитых стран, а также как стран, богатых лесными ресурсами, так и стран с бедным лесным покровом. На национальном уровне лесохозяйственная политика и практика отдельных стран уже не реализуется в отрыве от глобальных интересов, и во многих перспективных планах регионального и глобального развития сегодня учитывается состояние лесов в отдельных странах. В последнее десятилетие наглядно прослеживается тенденция к более четкому определению задач и разработке более конкретных мер на национальном, региональном и глобальном уровнях.

11. С учетом указаний МФЛ, сделанных на его третьей сессии, а также анализа итогов дискуссий по вопросам, связанным с лесами, на ЮНСЕД и в рамках МГЛ, шестнадцать элементов, по-видимому, являются сферами приоритетного внимания, которые могли бы предварительно рассматриваться в рамках любого будущего международного соглашения и механизма (см. вставку 2). Предлагаемый перечень из шестнадцати исходных элементов может быть изменен путем внесения в него дополнительных пунктов или исключения из него некоторых вопросов Форумом и/или будущим соглашением и механизмом. Необходимо отметить при этом, что все эти элементы имеют национальное, региональное и глобальное значение.

Вставка 2

Набор из 16 элементов, основанных на итогах дискуссий по лесам в рамках ЮНСЕД, МГЛ и МФЛ

1. Разработка и осуществление национальных лесохозяйственных программ.
2. Расширение участия населения.
3. Борьба с обезлесением и деградацией лесов.
4. Традиционные знания о лесах.
5. Научные знания о лесах.
6. Здоровое состояние и продуктивность лесов.
7. Критерии и показатели устойчивого лесопользования.
8. Экономические, социальные и культурные аспекты лесов.
9. Сохранение лесов и защита уникальных видов лесов и хрупких экосистем.
10. Мониторинг, оценка и предоставление информации; понятия, термины и определения.
11. Стратегии восстановления и сохранения для слаболесистых стран.
12. Восстановление и возрождение деградировавших земель, распространение естественной регенерации и лесопосадок.
13. Поддержание лесного покрова для обеспечения нынешних и будущих потребностей.
14. Финансовые ресурсы.
15. Международная торговля и устойчивое лесопользование.
16. Международное сотрудничество в наращивании потенциала и обеспечении доступа к экологически чистым технологиям и их передача для поддержания устойчивого лесопользования.

В. Возможные функции будущего международного соглашения и механизма

12. Любые будущие международные структуры и механизмы, созданные для разработки политики в области лесопользования, должны иметь набор инструментов, в том числе ряд нормативных документов, позволяющих решать стратегические задачи. С учетом указаний Форума, сделанных на его третьей сессии, а также замечаний, полученных от различных стран, и анализа итогов дискуссий по вопросам, связанным с лесами, на ЮНЕСД и в рамках МГЛ и МФЛ, представляется возможным выделить четыре типа базовых основных функций: а) разработка политики, б) координация, с) реализация политики и d) формирование правовой базы. Эти основные функции охватывают шестнадцать вспомогательных функций, которые были определены МФЛ на его третьей сессии и которые могут выполняться будущим международным соглашением и механизмом (см. вставку 3). Важнейшим компонентом, присущим большинству этих основных и вспомогательных функций, является то, что в рамках любого будущего международного соглашения и механизма должны быть также закреплены положения, предусматривающие открытость и транспарентность процесса, в котором участвуют все заинтересованные стороны.

13. При этом важно отметить, что четыре основные функции и их вспомогательные функции имеют первостепенное значение для любого рекомендованного Форумом международного соглашения и механизма, предназначенного для выработки режима лесопользования на национальном, региональном и глобальном уровнях. На практике в любом международном соглашении и механизме все четыре основные функции будут тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Кроме того, четыре основные функции могут сочетаться и применяться с разной степенью значимости в различных международных соглашениях и механизмах.

Краткое описание основных функций

14. Ниже более подробно раскрывается сфера действия четырех основных функций, перечисленных в пункте 12.

Разработка политики

15. Функция разработки политики осуществляется на таком межправительственном форуме, который будет содействовать обмену опытом и информацией, где будут обсуждаться вопросы, представляющие общий интерес, и определяться соответствующие подходы к решению задачи обеспечения устойчивого лесопользования. Наряду с тем, что в рамках процесса ЮНЕСД и процесса МГЛ/МФЛ в ходе межправительственных дискуссий удалось достичь значительного прогресса по различным программным документам, появление новых проблем леса и вопросов, связанных с лесами, в предстоящие годы потребует проведения дальнейших дискуссий. Это повлечет за собой необходимость дальнейшей разработки политики в области лесопользования, установления приоритетов и проведения периодических совещаний министров, отвечающих за лесное хозяйство, на которых будет подтверждаться политический курс, вырабатываться направления политики и вестись диалог с основными группами.

Координация

16. Как отмечалось Форумом на его второй сессии (см. E/CN.17/IFF/1998/5 и E/CN.17/IFF/1998/11) и на его третьей сессии (см. E/CN.17/IFF/1999/15), вопросами лесов и вопросами, связанными с лесами, занимается прямо или косвенно свыше 20 договорных органов международных документов и около 40 многосторонних организаций. Для эффективного и действенного использования людских, научно-технических и финансовых ресурсов необходимо улучшить координацию политики и деятельности в области лесопользования, а также работы, относящейся к лесам и проводимой по линии международных организаций и договоров. Необходимо также содействовать сопоставимости

концепций, терминов и определений, что позволило бы более четко формулировать ответные решения, принимаемые соответствующими международными учреждениями и договорными органами.

Вставка 3
Четыре основные функции и их вспомогательные функции

Разработка политики

- Постановка задач в рамках глобального режима лесопользования.
- Определение приоритетных областей для принятия мер и рассмотрение возникающих вопросов.
- Обмен информацией и опытом, обсуждение вопросов, представляющих общий интерес.
- Программирование дальнейших глобальных и региональных мер.
- Разработка критериев и показателей устойчивого лесопользования.

Координация

- Обеспечение синергии, определение областей координации и взаимодействия и их обеспечение.
- Расширение международного и регионального сотрудничества.
- Содействие единому пониманию основных концепций, терминов и определений.
- Согласование глобальных принципов устойчивого лесопользования.

Реализация политики

- Повышение эффективности и действенности двусторонней и многосторонней помощи и совершенствование ее координации.
- Оказание поддержки процессам реформирования режима лесопользования.
- Обеспечение предсказуемого и устойчивого финансирования.
- Оказание поддержки усилиям развивающихся стран и учет их потребностей.
- Оценка, рассмотрение и отчетность о ходе работ.

Формирование правовой базы

- Повышение уровня ответственности за выполнение обязательств.
- Содействие реализации политических обязательств.
- Обеспечение эффективного правового регулирования.

Реализация политики

17. В ходе процесса МГЛ/МФЛ межправительственные дискуссии по вопросам устойчивого лесопользования постепенно перешли от разработки принципов к их практической реализации, то есть от выработки политики к обеспечению координации и реализации политики и программ. Успех

межправительственного процесса разработки политики будет зависеть от уровня политической приверженности курсу на выполнение согласованных решений на субнациональном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Реализация политики потребует значительного увеличения внутреннего и международного финансирования как из государственных, так и из частных источников для создания потенциала и поддержки режима устойчивого лесопользования. Этому способствовали бы разработка и осуществление всеобъемлющей и комплексной всемирной программы по реализации политики в области лесопользования в отношении всех видов лесов. Другой важной задачей в рамках этой функции является проведение министрами, отвечающими за лесное хозяйство, периодических обзоров и оценок хода работ по обеспечению устойчивого использования всех видов лесов.

Формирование правовой базы

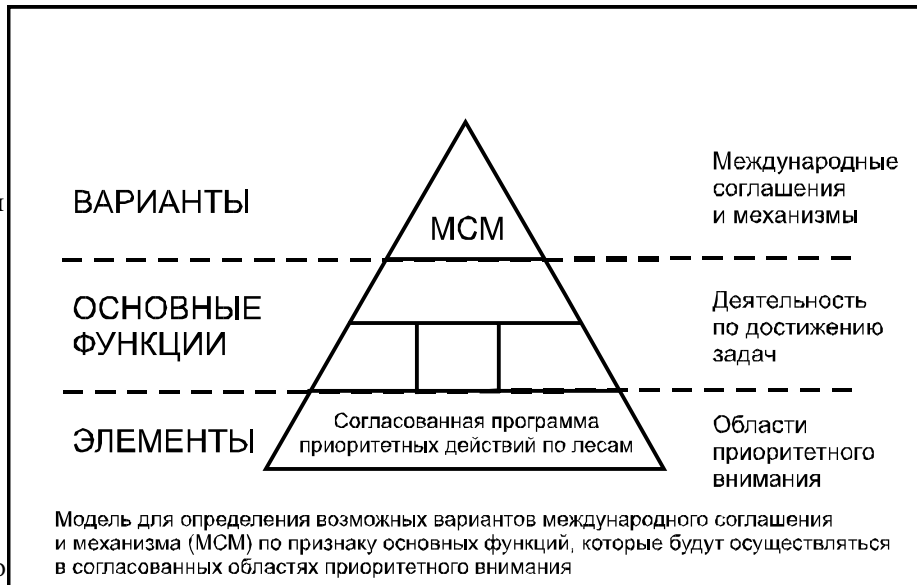
18. Эта функция охватывает широкий круг вопросов, в том числе принятие ответственных обязательств по разработке и реализации политики, установление правового статуса выработанных соглашений и политических договоренностей. В рамках будущего международного соглашения и механизма необходимо одобрить и установить процедуры ведения переговоров, степень официальности и правовой статус политических договоренностей, а также уровень ответственности и обязательной отчетности в целях мониторинга хода работ на национальном, региональном и глобальном уровнях.

IV. Варианты будущих международных соглашений и механизмов

A. Подход к определению вариантов

19. На основе указаний МФЛ, сделанных на его третьей сессии, предлагается следующий подход для определения вариантов международного соглашения и механизма. Во-первых, во всех вариантах предусматривается применение сочетания четырех основных функций. Во-вторых, наряду с тем, что каждый из вариантов любого будущего международного соглашения и механизма включает все четыре основные функции, по крайней мере одна из основных функций играет доминирующую роль. В-третьих, десять представленных вариантов могут быть сгруппированы по признаку четырех основных функций в четыре типа соглашений и механизмов.

20. С учетом работ, проводимой в рамках существующих организаций и документов, и итогов осуществления инициатив по линии различных стран для удобства определения возможных вариантов международного соглашения



и механизма Форуму предлагается рассмотреть модель, показанную на схеме. Эта модель построена на основе использования:

- а) набора из шестнадцати элементов (см. вставку 2);
- б) четырех основных функций (см. вставку 3);
- в) четырех типов соглашений и механизмов (см. вставку 4).

21. Эта модель была разработана для упрощения набора возможных вариантов соглашений и механизмов и для удобства определения Форумом формата международного соглашения и механизма. Она показывает важную роль доминирующей основной функции в определении конкретного варианта. С использованием этой модели во вставке 4 представлены четыре типа международных соглашений и механизмов, охватывающие десять возможных вариантов.

Вставка 4

Четыре типа международных соглашений и механизмов по всем видам лесов и соотнесенные с ними доминирующие основные функции и варианты

- Тип I. Межправительственный форум для ведения дискуссий по выработке политики (доминирующая основная функция: разработка политики)*
- Вариант 1. Продолжение ведущегося межправительственного диалога по конкретным вопросам выработки политики лесопользования.
- Вариант 2. Учреждение нового постоянного межправительственного форума для ведения дискуссий по выработке политики лесопользования.
- Тип II. Координационный механизм (доминирующая основная функция: координация)*
- Вариант 3. Создание механизма совершенствования координации в рамках существующих соглашений по лесам.
- Вариант 4. Наделение ролью ведущего органа существующей организации, занимающейся вопросами, связанными с лесами.
- Тип III. Программа реализации политики в области лесопользования (доминирующая основная функция: реализация политики)*
- Вариант 5. Совершенствование не имеющих обязательной юридической силы документов по лесам.
- Вариант 6. Разработка и осуществление программы реализации политики в области лесопользования.
- Тип IV. Документ, имеющий обязательную юридическую силу (доминирующая основная функция: формирование правовой базы)*
- Вариант 7. Расширение сферы охвата существующих юридически обязательных документов, связанных с лесами.
- Вариант 8. Перестройка существующих или принятие новых региональных юридически обязательных документов по лесам.
- Вариант 9. Разработка рамочной конвенции по лесам, предусматривающей региональные протоколы.
- Вариант 10. Разработка нового юридически обязательного документа по всем видам лесов.

В. Интегрирование элементов, функций и вариантов

22. Из приведенной на схеме модели видно, что основу программы работы любого из названных вариантов будущего международного соглашения и механизма будут составлять элементы, представленные во вставке 2. Признается, что этот базовый исходный набор элементов может изменяться с появлением новых вопросов или со сменой приоритетов. Кроме того, любые будущие международные соглашения и механизмы, избранные Форумом, будут также выполнять четыре основные функции и вспомогательные функции, определенные во вставке 3. Последовательность основных функций будет определять структуру международного соглашения и механизма. Например, если доминирующая роль отводится функции разработки политики, то вариантом международного соглашения и механизма будет либо вариант 1 (продолжение ведущегося межправительственного

диалога), либо вариант 2 (учреждение нового постоянного межправительственного форума для ведения дискуссий по выработке политики). Точно так же, если доминирующую роль играет функция реализации политики, то будет избран либо вариант 5 (совершенствование и применение не имеющих обязательной юридической силы документов по лесам), либо вариант 6 (разработка и осуществление программы реализации политики в области лесопользования).

23. Приведенные во вставке 4 десять вариантов возможного будущего международного соглашения и механизма не являются полностью взаимоисключающими. Некоторые из них дополняют друг друга, и из них можно составлять новые сочетания, позволяющие отводить доминирующую роль более чем одной основной функции. Например, функцию разработки политики по варианту 2 (учреждение нового постоянного межправительственного форума для ведения дискуссий по выработке политики) можно было бы также осуществить в варианте 6 (разработка и осуществление программы реализации политики в области лесопользования), в котором доминирующей функцией является реализация политики. В таком случае в программе действий на стадии разработки политики будет необходим форум для проведения активных дискуссий с целью установления приоритетов, а на этапе реализации политики будет нужен форум для оценки, рассмотрения и отчетности о ходе работ.

24. Приведенные в настоящем докладе четыре типа международных соглашений и механизмов и десять возможных вариантов должны рассматриваться лишь в качестве наглядных примеров многочисленных возможных сочетаний для выбора международного соглашения и механизма, который можно сделать на этом этапе переговоров в рамках процесса МГЛ/МФЛ. Такой гибкий подход позволит международному соглашению и механизму развиваться и соответствовать изменениям потребностей и обстоятельств, а также даст возможность принимать более ответственные обязательства в отношении разработки и реализации политики.

V. Анализ вариантов международного соглашения и механизма по лесам

A. Аналитические рамки

25. Для описания каждого варианта применяются единые аналитические рамки, включающие четыре основные функции и два главных фактора — организационные и финансовые последствия.

26. Для удобства анализа и сопоставления различных вариантов и определения их возможных сочетаний ниже приводится развернутое описание четырех типов соглашений и механизмов, охватывающих десять представленных вариантов.

Тип 1. Межправительственный форум для ведения дискуссий по выработке политики

Доминирующая основная функция

Разработка политики

Варианты

1. Продолжение ведущегося межправительственного диалога по конкретным вопросам выработки политики.
2. Учреждение нового постоянного межправительственного форума для ведения дискуссий по выработке политики лесопользования.

Функция разработки политики

27. В вариантах 1 и 2 доминирующей основной функцией будет разработка политики, что повлечет за собой организацию форума для ведения дискуссий по выработке политики лесопользования. По варианту 1 дискуссии будут продолжены в рамках МФЛ с продлением его мандата и установлением для него круга четко обозначенных функций. Согласно варианту 2 дискуссии по выработке политики будут продолжены путем учреждения нового постоянного форума в качестве преемника процесса МГЛ/МФЛ, который будет работать под эгидой Комиссии по устойчивому развитию и Экономического и Социального Совета.

28. В обоих случаях мандат будет установлен Комиссией на ее восьмой сессии после рассмотрения рекомендаций, выработанных МФЛ на его четвертой сессии. Этот мандат может включать элементы, аналогичные тем, которые были установлены для процесса МГЛ/МФЛ, в частности:

- a) формирование консенсуса и выработка путей реализации дальнейших мер по борьбе с обезлесением и деградацией лесов и по обеспечению рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов;
- b) углубление межсекторальной координации на национальном и международном уровнях в соответствии с Принципами лесопользования;
- c) определение потребностей в области международного сотрудничества в целях обеспечения рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов;
- d) создание форума высокого уровня, на котором заинтересованные стороны могли бы обмениваться опытом, обсуждать проблемы, согласовывать выводы и вносить предложения по мерам, направленным на обеспечение устойчивого лесопользования. Целесообразно было бы также проводить периодические совещания министров, отвечающих за лесное хозяйство, для установления приоритетов, выработки направлений политики и принятия политических обязательств.

Функция координации

29. В обоих вариантах форум высокого уровня будет координировать предложения по мероприятиям в рамках работы, связанной с лесами и проводимой по линии международных и региональных организаций и договорных органов существующих документов, а также с использованием механизма координации работы, осуществляемой в рамках МЦГЛ.

Функция реализации политики

30. Реализация принятых форумом предложений по деятельности будет возложена на страны, международные и региональные организации, договорные органы существующих документов, частный сектор и основные группы.

31. Основным механизмом реализации предлагаемых мер будут национальные лесохозяйственные программы и планы землепользования, которые будут осуществляться при содействии организаций — членов МЦГЛ и при поддержке двусторонних и многосторонних финансовых учреждений, а также двусторонних программ помощи.

32. Как и в рамках процесса МГЛ/МФЛ, новый форум будет способствовать участию в работе всех заинтересованных сторон, в частности правительств, международных и региональных межправительственных органов, международных организаций, неправительственных организаций, частного сектора и основных групп.

Формирование правовой базы

33. В обоих вариантах принимаемые форумом межправительственные выводы, предлагаемые меры и решения не будут иметь обязательной юридической силы. Вместе с тем правовой базой будут служить, соответственно, предлагаемые меры, решения Комиссии по устойчивому развитию и резолюции Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи.

Организационные последствия

34. По этим двум вариантам никакого дополнительного руководящего органа не потребуется. Для других существующих организаций и договорных органов никаких крупных организационных последствий не предвидится, кроме необходимости признать форум в качестве специального межправительственного форума (вариант 1) или в качестве нового постоянного вспомогательного органа в структуре Комиссии по устойчивому развитию/Экономического и Социального Совета (вариант 2).

35. В обоих вариантах предусматривается необходимость проведения периодических, не реже одного раза в год, межправительственных совещаний. Можно также рассмотреть вопрос о проведении периодических (например, каждые три года) совещаний министров, отвечающих за лесное хозяйство, на которых бы подтверждались политическая поддержка и приверженность обязательствам, вырабатывались политические ориентиры и проводился обзор достигнутых результатов.

36. Варианты 1 и 2 потребуют создания небольшого секретариата по аналогии с секретариатом МГЛ/МФЛ, который входил бы в структуру Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций или любой другой организации, являющейся членом МЦГЛ.

Финансовые последствия

37. Оба варианта имеют последствия для бюджета по программам. По варианту 1 источниками средств могли бы служить добровольные взносы и/или регулярный бюджет Организации Объединенных Наций. По варианту 2 средства для работы постоянного форума будут поступать из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и/или из бюджета той организации в составе МЦГЛ, к которой будет прикреплен секретариат форума, включая расходы на персонал секретариата и все относящиеся сюда оперативные расходы. Основные статьи будут связаны с путевыми издержками участников из развивающихся стран, подготовкой документации и обслуживанием заседаний.

Последующая деятельность после четвертой сессии МФЛ

38. При принятии варианта 1 Комиссия по устойчивому развитию на своей восьмой сессии может просить Экономический и Социальный Совет установить соответствующий мандат и продолжительность работы МФЛ на определенный период. Осенью 2000 года можно было бы созвать пятую сессию МФЛ для выработки новой программы работы и ввода в действие других решений, принятых Комиссией на ее восьмой сессии.

39. При выборе варианта 2 Комиссия по устойчивому развитию на своей восьмой сессии должна будет просить Экономический и Социальный Совет или руководящий орган другой организации в составе МЦГЛ учредить постоянный форум. Первая организационная сессия такого постоянного форума могла бы быть созвана в четвертом квартале 2000 года.

Тип II. Координационный механизм

Доминирующая основная функция
Координация
<u>Варианты</u>
3. Создание механизма по совершенствованию координации работы в рамках существующих соглашений по лесам.
4. Наделение ролью ведущего органа существующей организации, занимающейся вопросами, связанными с лесами.

Функция разработки политики

40. Вариант 3 потребует использования МЦГЛ в качестве базы для создания нового межучрежденческого координационного комитета высокого уровня по лесам. Политика будет разрабатываться в основном руководящими органами учреждений, являющихся членами такого координационного комитета. При этом варианте необходимо будет также рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения самой МЦГЛ. Разработка политики будет осуществляться непосредственно, с помощью нормативных административных инструкций участвующих учреждений.

При этом, однако, предусматривается в ограниченных масштабах прямое участие правительств в разработке общей политики.

41. При варианте 4 политика будет разрабатываться главным образом руководящим органом ведущей организации. Следует поощрять вклад руководящих органов других учреждений. При вариантах 3 и 4 необходимо будет организовать форум для ведения дискуссий по выработке политики в целях поддержания диалога по вопросам, представляющим взаимный интерес. Такой форум мог бы быть предоставлен любой существующей организацией — членом координационного комитета (вариант 3) или руководящим органом организации, выбранной в качестве ведущей (вариант 4).

Функция координации

42. Координация как доминирующая основная функция в вариантах 3 и 4 предусматривает координацию работы на всех уровнях как в области разработки политики, так и в области осуществления оперативных программ по реализации политики. Вместе с тем эффективным будет лишь создание координационного комитета на высоком уровне, с участием в его работе тех, кто непосредственно занимается выработкой политики и осуществлением программ по реализации политики.

43. При выборе варианта 3 существующей организационной структуре по лесам может быть поручена задача образовать формальный механизм по совершенствованию координации работы по лесам и по вопросам, связанным с лесами [например, по типу Межучрежденческого комитета по устойчивому развитию (МКУР) высокого уровня].

44. При принятии варианта 4 необходимо будет поручить какой-либо существующей организации, имеющей сильную программу по лесам и лесным компонентам, возглавить координацию работы по связанным с лесами вопросам, проводимой многими организациями и договорными органами существующих документов.

Функция реализации политики

45. По варианту 3 создание формального координационного механизма предполагает учреждение совместно разрабатываемого и координируемого комплекса мер на национальном, региональном и глобальном уровнях. Тем не менее задача реализации вырабатываемых мер будет поручена в первую очередь отдельным организациям и договорным органам существующих документов.

46. По варианту 4 задача координации будет поручена какой-либо существующей организации. Эта функция подразумевает деятельность в качестве катализатора, дирижера и организатора осуществления согласованной международной программы действий по лесам. При этом также потребуются поддержка МЦГЛ и других международных организаций и договорных органов существующих документов.

Формирование правовой базы

47. При вариантах 3 и 4 политические решения, принимаемые международными организациями, не будут иметь обязательной юридической силы. При выборе варианта 3 для создания формального механизма будут необходимы меморандум о договоренности и/или решения руководящих органов организаций и договорных органов существующих документов, представленных в членском составе координационного комитета.

48. При варианте 4 потребуется решение руководящего органа ведущей организации, в котором должно быть подтверждено его согласие взять на себя эту новую дополнительную роль и должно содержаться указание руководителю организации провести необходимые административные и программные мероприятия.

Организационные последствия

49. В вариантах 3 и 4 не будет необходимости в создании каких-либо дополнительных руководящих органов. При варианте 3 потребуется создать небольшой секретариат для обслуживания заседаний и подготовки аналитической документации по приоритетным вопросам, для разработки предложений по координационной работе и проведения последующей деятельности в рамках обеспечения работы координационного механизма. Этот секретариат будет также оказывать помощь организациям-членам в реализации согласованных мер. Вариант 4 подразумевает создание нового подразделения в структуре ведущей организации с выделением необходимых финансовых и людских ресурсов, включая покрытие расходов на содержание персонала, проведение заседаний и выполнение оперативной работы.

50. При обоих вариантах необходимо будет проводить периодические, не реже одного раза в год, межучрежденческие совещания. Целесообразно будет также периодически созывать на глобальном или региональном уровне межправительственные совещания для установления приоритетов и направлений координационной работы. При выборе как варианта 3, так и варианта 4 потребуется получить от руководящих органов соответствующих организаций и договорных органов существующих документов официальное согласие принять участие в работе координационного механизма.

Финансовые последствия

51. При выборе варианта 3 финансовые потребности на проведение оперативной работы будут покрываться в основном за счет ресурсов, выделяемых организациями и договорными органами существующих документов, являющимися членами координационного механизма. Вместе с тем для поддержки работы координационного механизма необходимо будет также привлекать добровольные взносы стран.

52. При принятии варианта 4 средства для работы нового подразделения в существующей организации, на которую возложена основная ответственность по координации связанной с лесом работы, будут поступать в основном из регулярного бюджета этой организации, если это будет закреплено решением ее руководящего органа. Для поддержки отдельных мероприятий, таких как обслуживание межправительственных совещаний, могут потребоваться добровольные взносы стран.

Последующая деятельность после четвертой сессии МФЛ

53. При выборе варианта 3 Комиссия по устойчивому развитию на своей восьмой сессии через Экономический и Социальный Совет может предложить руководящим органам организаций — членов МЦГЛ уполномочить свои секретариаты и соответствующие подразделения на создание формального нового механизма, межучрежденческого координационного комитета по лесам высокого уровня, с отдельным мандатом по координации связанной с лесами работы, проводимой существующими организациями и договорными органами документов. Она может также рекомендовать координационному комитету использовать МЦГЛ в качестве базовой группы для создания такого механизма и рассмотреть вопрос о расширении числа его членов, пригласив войти в его состав другие ключевые организации и договорные органы существующих документов.

54. При принятии варианта 4 Комиссия по устойчивому развитию через Экономический и Социальный Совет будет просить руководящий орган организации, избранной ведущей по координации связанной с лесами работы, дать свое согласие на выполнение ведущей роли, включить эту функцию в качестве дополнительного мандата в программу своей работы и периодически представлять доклады о ходе работ Комиссии по устойчивому развитию/Экономическому и Социальному Совету.

Тип III. Программа по реализации политики в области лесопользования

Доминирующая основная функция

Реализация политики

Варианты

5. Совершенствование не имеющих обязательной юридической силы документов по лесам.
6. Разработка и осуществление программы реализации политики в области лесопользования.

Функция разработки политики

55. При таком типе организационных структур функция разработки политики будет включать проведение периодического обзора не имеющих обязательной юридической силы документов, касающихся лесов, в частности Принципов лесопользования, главы 11 Повестки дня на XXI век, предложенных мер в рамках МГЛ/МФЛ, а также самостоятельных инициатив по критериям и показателям устойчивого лесопользования.

56. В обоих вариантах необходим будет специальный или постоянный форум (см. варианты 1 и 2) для установления приоритетов в реализации мер по линии национальных, региональных и глобальных программ и мероприятий в качестве главного ориентира для дискуссий по выработке политики. По варианту 6 потребуется форум для ведения дискуссий по выработке программы реализации политики в области лесопользования, для мониторинга реализации мер и для принятия решений по основным политическим вопросам. При таком типе организационных структур можно рассмотреть в качестве варианта возможность создания новой организации с собственным руководящим органом.

Функция координации

57. В любом из этих двух вариантов координация политики и программ, проводимых по линии различных организаций и документов, будет иметь решающее значение. Вариант 6 предоставляет возможность проводить программу реализации политики в области лесопользования для всех видов лесов, которая могла бы осуществляться децентрализованно и скоординированно существующими организациями и договорными органами документов, связанных с лесами.

Функция реализации политики

58. В обоих вариантах доминирующей основной функцией будет осуществление на национальном, региональном и глобальном уровнях программы конкретных мер, в основном самими странами.

59. Совершенствование не имеющих обязательной юридической силы документов, предусмотренное по варианту 5, предполагает не пересмотр их текстов, а повышение эффективности их реализации на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. В контексте реализации политики такое совершенствование будет означать обеспечение предсказуемого и устойчивого финансирования осуществления конкретных программ и мероприятий или дальнейшее продвижение в сторону разработки всемирной лесохозяйственной программы действий, как это показано в варианте 6. МЦГЛ или координационный комитет, предусмотренный выше, в варианте 3, может стать базовой организационной структурой по оказанию правительствам помощи в осуществлении программы реализации политики в области лесопользования, включенной в вариант 6.

Формирование правовой базы

60. В вариантах 5 и 6 политические решения будут приниматься специальным или постоянным форумом (см. выше, варианты 1 и 2) или иным установленным органом. Эти решения не будут иметь обязательной юридической силы. При выборе варианта 6 для проведения новой всеобъемлющей программы реализации политики в области лесопользования для всех видов лесов, с конкретными организационными и финансовыми структурами, обеспечивающими ее осуществление и функционирование, потребуются принципиальное решение Комиссии по устойчивому развитию/ Экономического и Социального Совета или даже Генеральной Ассамблеи.

Организационные последствия

61. Выбор варианта 5 не повлечет за собой крупных организационных последствий. Вариант 6, если его построить как децентрализованную программу действий, может не потребовать создания нового аппарата или учреждения или каких-либо крупных организационных изменений в структуре существующих международных организаций и договорных органов существующих документов. Осуществление программы реализации политики в области лесопользования будет производиться в соответствии с четко установленным распределением ролей и задач среди существующих организаций и договорных органов. Как и в рамках МЦГЛ, конкретные задачи по реализации решений в ключевых областях приоритетного внимания, включенных в согласованную международную программу действий по лесам, могут быть распределены путем закрепления за различными международными и региональными организациями и договорными органами ведущей роли в реализации конкретных программных элементов. При этом, однако, необходимо будет организовать форум как для выработки такой программы, так и для мониторинга хода ее осуществления.

Финансовые последствия

62. Варианты 5 и 6 будут иметь финансовые последствия, связанные с расходами по обслуживанию заседаний форума, подготовке документации и содержанию небольшого секретариата. Источниками средств для варианта 5 могли бы быть добровольные финансовые взносы из различных источников, предоставляемые развивающимся странам, организациям — членам МЦГЛ и другим международным организациям и договорным органам.

63. Вариант 6, кроме того, предполагает развертывание децентрализованной глобальной программы для всех видов лесов, разработанной самими странами. В осуществлении такой программы будут участвовать как равные партнеры все организации — члены МЦГЛ и другие соответствующие международные и региональные организации, занимающиеся вопросами, связанными с лесами, а

также договорные органы существующих документов. Источник предсказуемого и устойчивого финансирования будет зависеть от взносов правительств и поддержки со стороны ведущих учреждений, занимающихся реализацией различных подпрограмм и/или мероприятий. Это может потребовать создания такого специального финансового механизма, как лесной фонд, или включения устойчивого лесопользования в качестве новой приоритетной статьи в какой-либо существующий глобальный финансовый механизм или фонд.

Последующая деятельность после четвертой сессии МФЛ

64. При принятии варианта 5 Комиссия по устойчивому развитию на своей восьмой сессии через Экономический и Социальный Совет может предложить руководящим органам организаций — членов МЦГЛ и других соответствующих международных организаций и договорных органов включить в свою программу работы и в бюджет на очередной период в качестве приоритетной статьи деятельность по полному осуществлению Принципов лесопользования, главы 11 Повестки дня на XXI век и предложенных мер в рамках МГЛ/МФЛ.

65. При выборе варианта 6 Комиссия по устойчивому развитию на своей восьмой сессии через Экономический и Социальный Совет может предложить правительствам, руководящим органам и исполнительным руководителям организаций — членов МЦГЛ приступить к подготовке программы реализации политики в области лесопользования в качестве очередного последующего этапа работы после процесса МГЛ/МФЛ. Выработка такой программы может занять от двух до трех лет, чтобы обеспечить в ее подготовке максимальное участие правительств, НПО, частного сектора, международных и региональных организаций, договорных органов существующих документов и основных групп. Для руководства подготовительным процессом и последовательного рассмотрения проектов разрабатываемой программы может понадобиться провести от трех до четырех сессий того учреждения, которое станет преемником МФЛ (см. варианты 1 и 2). Предложение о принятии программы реализации политики в области лесопользования может быть представлено на рассмотрение и одобрение правительств в начале 2002 года, с тем чтобы далее представить программу на утверждение Комиссии по устойчивому развитию на ее десятой сессии в апреле 2002 года (Обзор итогов работы за 10 лет после ЮНСЕД). Полное осуществление программы с обеспечением необходимого финансирования могло бы начаться в январе 2003 года.

Тип IV. Документ, имеющий обязательную юридическую силу

Доминирующая основная функция

Формирование правовой базы

Варианты

7. Расширение сферы охвата существующих юридически обязательных документов, связанных с лесами.
8. Перестройка существующих или принятие новых региональных юридически обязательных документов по лесам.
9. Разработка рамочной конвенции по лесам, предусматривающей региональные протоколы.
10. Разработка нового юридически обязательного документа по всем видам лесов.

Функция разработки политики

66. Все четыре обозначенных выше варианта предусматривают наличие форума по выработке политики для решения текущих и вновь возникающих вопросов по лесам с помощью проведения дискуссий в рамках конференций сторон. Разработка политики будет осуществляться на основе уже согласованных целей и принципов, закрепленных в соответствующем документе. Текст каждого документа будет содержать основополагающие нормы и обязательства материально-правового, а также процедурного характера.

67. В варианте 7 основное внимание будет сосредоточено на решении вопросов, связанных с лесами, в рамках существующего документа, разработанного для решения другой глобальной проблемы (например, борьбы с опустыниванием или изменения климата), а не связанного конкретно с лесами. По варианту 8 политика будет разрабатываться с уделением особого внимания региональным проблемам лесов. В вариантах 9 и 10 разработка политики будет проводиться в основном на глобальном уровне, с особым выделением в варианте 9 механизма региональных протоколов. В протоколах будут раскрываться и конкретизироваться цели и принципы рамочной конвенции, например устанавливаться конкретные обязательства по какому-либо вопросу, или же в них будет отражена региональная специфика, а также учтены существующие региональные процессы и документы.

Функция координации

68. В вариантах 8—10 конференции сторон будут способствовать координации при осуществлении задач путем выработки решений, направленных на установление синергии с другими существующими документами и международными и региональными организациями, а также на оказание влияния на программу работы этих учреждений. Конференции сторон могут также создавать специальные или формальные координационные механизмы в целях повышения эффективности и действенности осуществления утвержденных программ работы и запланированных мероприятий.

69. Одной из важных задач в любом из вариантов 8—10 будет налаживание эффективного взаимодействия и координации при разработке связанных с лесами концепций, терминов и определений, которые будут употребляться в выработанном и согласованном тексте любого из четырех типов юридически обязательных документов.

Функция реализации политики

70. Все эти четыре варианта предусматривают заключение соглашения по осуществлению программы работы, утвержденной соответствующими конференциями сторон.

71. При варианте 7 предполагается, что программа работы в рамках "протокола по лесам" станет документом, который будет прилагаться к проводимым программам работы существующих конвенций, связанных с лесами. В варианте 8 региональные соглашения будут включать ряд отдельных программ работы, которые имеют региональную направленность и были задуманы как ряд региональных или субрегиональных конвенций по лесам, без учета глобальных задач и глобальных лесных проблем, представляющих общий интерес. Наряду с тем, что вариант 9 предусматривает в основном принятие новой рамочной конвенции по всем видам лесов, он оставляет возможность для проведения последующих переговоров по выработке серии региональных программ работы, которые будут включены в качестве региональных протоколов или "прилагаемых документов" в глобальную рамочную конвенцию по всем видам лесов.

72. Применение подхода, предусматривающего использование протоколов, означает, что вопросы глобального характера и вопросы, осуществление которых требует принятия мер всеми странами на национальном уровне, будут заложены непосредственно в рамочную конвенцию. С помощью протоколов можно будет решать такие вопросы, как укрепление региональных норм или региональных подходов к рациональному использованию, сохранению и устойчивому развитию лесов и необходимость более комплексного решения какого-то узкого круга отдельных вопросов. Вариант 10 предусматривает принятие новой конвенции по всем видам лесов, которая будет иметь свою собственную глобальную программу работы, составленную с учетом программ работы других соответствующих конвенций, и будет охватывать все различные возможности и характеристики, которые указаны в вариантах 8, 9 и 10, включая реализацию мер на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях.

Формирование правовой базы

73. Доминирующей основной функцией вариантов 8—10 будут разработка и применение юридически обязательного документа по всем видам лесов, либо прилагаемого к уже существующему документу, либо в качестве новых документов, предназначенных для ведения конкретных переговоров и реализации мер на региональном или глобальном уровне.

74. Основой правовой базы в этих четырех вариантах будет текст правового документа, подписанного и ратифицированного всеми заинтересованными сторонами. Нормативные положения по осуществлению программы работы и других соответствующих мер и решений будут утверждаться на периодических совещаниях конференциями сторон или другой организационной структурой, избираемой сторонами.

Организационные последствия

75. Вариант 7 предполагает создание специальной рабочей группы в рамках конференций соответствующих сторон, которая будет функционировать не менее двух лет по конкретному мандату, для выработки протокола по связанным с лесами вопросам (например, по связанным с лесами вопросам сохранения биологического разнообразия в рамках Конвенции о биологическом разнообразии или по связанным с лесами вопросам изменения климата по линии Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата). Такой протокол будет далее представлен конференциям сторон соответствующих конвенций на рассмотрение и утверждение и в случае его принятия будет включен в существующий документ в качестве прилагаемого документа. До вступления в силу протокол должен быть подписан и затем ратифицирован всеми сторонами соответствующей конвенции. Необходимо будет расширить секретариаты существующих документов и набрать дополнительный персонал для выполнения административной работы и обслуживания сферы реализации лесного протокола, прилагаемого к отдельным документам. Кроме того, необходимо будет проводить отдельные специальные совещания сторон, по примеру Монреальского протокола к Венской конвенции об охране озонового слоя, Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата или Протокола об охране биофонда к Конвенции о биологическом разнообразии.

76. Вариант 8 потребует проведения ряда параллельных региональных процессов на период от одного года до двух лет, включая создание такого же числа региональных переговорных комитетов по выработке региональных документов по лесам. Такие комитеты должны будут провести не менее трех совещаний с интервалом от шести до восьми месяцев для обсуждения и пересмотра проектов региональных документов. Каждый из этих процессов завершится региональным межправительственным совещанием для принятия и подписания регионального документа и учреждения региональной конференции сторон. Обслуживание каждого из этих региональных

процессов можно было бы производить с использованием любых существующих региональных межправительственных учреждений или же в качестве секретариата будут выступать региональные комиссии, существующий региональный межправительственный орган или договорный орган существующего документа.

77. Варианты 9 и 10 потребуют создания Генеральной Ассамблеей в рамках системы Организации Объединенных Наций межправительственного переговорного комитета в качестве преемника МФЛ. Основной задачей такого комитета при обоих вариантах будет начало разработки и ведения переговоров по юридически обязательному документу по всем видам лесов. Первая организационная сессия этого комитета может состояться осенью 2000 года. Оба эти варианта предполагают не менее двух-трех лет ведения межправительственных переговоров и последовательного рассмотрения проектов конвенции. При обоих вариантах комитет должен будет проводить по две сессии в год в 2001 и 2002 годах, а завершением его работы может стать проведение в 2003 году под эгидой Организации Объединенных Наций конференции по всем видам лесов, на которой будет доработана, принята и подписана глобальная конвенция по всем видам лесов.

Финансовые последствия

78. Процесс разработки и ведения переговоров по вариантам 7—10 будет иметь финансовые последствия для бюджета по программам и потребует значительного объема ресурсов. По варианту 8 могут потребоваться дополнительные ресурсы, если будет принято решение о приложении протоколов по лесам не к одному, а к нескольким существующим документам [например, к вышеуказанным конвенциям и конвенциям по линии Всемирной организации торговли (ВОТ)]. Вариант 8 также потребует дополнительных ресурсов, если будет разрабатываться более пяти или шести региональных и/или субрегиональных документов. Некоторой экономии средств можно было бы добиться, если при подготовке документации и оказании услуг устного перевода использовать меньшее число официальных языков Организации Объединенных Наций. Варианты 9 и 10 потребуют полного покрытия расходов по созданию специального секретариата Организации Объединенных Наций и по подготовке документации, планированию и проведению переговоров на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций. При этих четырех вариантах придется также рассмотреть вопрос о создании финансовых механизмов для поддержки осуществления программы работы по линии соответствующего документа.

Последующая деятельность после четвертой сессии МФЛ

79. При выборе варианта 7 Комиссия по устойчивому развитию на своей восьмой сессии может через Генеральную Ассамблею предложить конференциям сторон соответствующих существующих документов, которые будут отмечены МФЛ на его четвертой сессии как целесообразные, приступить к подготовке специальных протоколов по лесам и отчитываться перед Комиссией по ходу работы.

80. При принятии варианта 8 Комиссия по устойчивому развитию на своей восьмой сессии может предложить региональным межправительственным органам приступить к подготовке региональных юридически обязательных документов по лесам и отчитываться перед Комиссией по ходу работы.

81. Если будет выбран вариант 9 или вариант 10, то Комиссия по устойчивому развитию может принять решение просить Экономический и Социальный Совет создать международный переговорный комитет по выработке рамочной конвенции по всем видам лесов в качестве преемника МФЛ, при поддержке из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, обеспечении межучрежденческого сотрудничества и создании самостоятельного секретариата в структуре Департамента по экономическим и социальным вопросам или в структуре иного выбранного органа Организации Объединенных Наций или других межправительственных органов. Первую

организационную сессию этого комитета можно было бы созвать не позднее осени 2000 года в Нью-Йорке или в Женеве.

В. Расчетные затраты

82. В процессе МГЛ/МФЛ общие расходы покрывались за счет ассигнований Организации Объединенных Наций на обслуживание конференций, добровольных взносов правительств в Целевой фонд МГЛ/МФЛ и взносов организаций — членов МЦГЛ в натуральном выражении.

83. Что касается расчетных затрат по каждому варианту, то Форум может отметить, что финансовые последствия будут иметь все варианты создания международного соглашения и механизма, в зависимости от мандата, особенностей функционирования местоположения и программы работы. Если на своей восьмой сессии Комиссия по устойчивому развитию примет решение о создании международного соглашения и механизма, в соответствии с этим решением будет приложена точная смета расходов.

84. Стоимость реализации любого нового международного соглашения и механизма будет зависеть также от той функции, которой будет отведена доминирующая роль. Например, если доминирующей основной функцией будет разработка политики, то значительная часть бюджета механизма будет выделена на финансирование создания форума и обслуживание заседаний; если же доминирующей основной функцией будет координация, то бюджет будет главным образом направлен на финансирование форума для проведения заседаний межучрежденческого координационного комитета по лесам и необходимых консультаций с партнерами и экспертами; если же доминирующей основной функцией будет реализация политики, то бюджет будет большей частью направлен на финансирование работы форума по выработке приоритетных задач, программы действий и осуществлению такой программы. Вместе с тем существует возможность сочетания двух или более вариантов и их доминирующих основных функций, что может привести к более эффективному и действенному использованию ресурсов и выполнению задач и позволит добиться эффекта синергии и значительной экономии средств за счет фактора масштабности. Например, если объединить варианты 2, 3 и 6, то можно будет получить некоторую экономию средств на содержание в секретариате сотрудников категории специалистов и вспомогательного персонала, которые будут заняты обслуживанием звеньев разработки, координации и реализации политики.

85. На нынешнем этапе невозможно произвести расчеты затрат, связанных с каким-либо конкретным вариантом будущего международного соглашения и механизма. Как отмечалось выше, расходы по административному управлению, содержанию персонала и обслуживанию заседаний в рамках нового соглашения и механизма будут во многом зависеть от его мандата, особенностей функционирования, местоположения и программы работы. Вместе с тем для наглядности Форум может рассмотреть в качестве ориентира следующие цифры, относящиеся к основным расходам по административному управлению, содержанию персонала и обслуживанию заседаний, на которые должны быть выделены средства:

Административные расходы и расходы на персонал

*тыс. долл. США в
год*

Секретариат (базовый штат из 8 сотрудников категории специалистов, 3 сотрудников категории общего обслуживания и 1 сотрудника на должности административного помощника), оклады и пособия, с местоположением в Нью-Йорке	1 700
Путевые расходы персонала	200
Старшие консультанты	72
Итого:	1 972

Расходы по обслуживанию

Обслуживание заседаний (одно международное совещание продолжительностью 10 дней, по два заседания в день, в здании Организации Объединенных Наций, в том числе письменные переводчики, редакторы, устные переводчики, документация на шести официальных языках, техническое оснащение и залы для заседаний)	350
Участие представителей из развивающихся стран	180
Итого:	530
Всего:	2 502

86. Фактическая численность сотрудников секретариата и сопряженные с этим расходы будут зависеть от типа выбранного соглашения и/или механизма. При этом рекомендуется, независимо от организационной структуры выбранного соглашения и/или механизма, чтобы ему была обеспечена поддержка в виде эффективного межучрежденческого сотрудничества и добровольных взносов правительств на выполнение его программы работы. Рекомендуется также, чтобы обслуживание в рамках нового соглашения и механизма осуществлялось небольшим секретариатом межучрежденческого типа, состоящим из старших экспертов по различным вопросам лесов и вопросам, связанным с лесами. Такой тип секретариата, в котором представлены и отражены знания и опыт лесных и связанных с лесами организаций и документов, оказался весьма успешным в обеспечении межучрежденческого сотрудничества при обслуживании процесса МГЛ/МФЛ. Форум может рассмотреть преимущества сохранения такого типа секретариата для обслуживания любого нового соглашения и/или механизма.

VI. Выводы и предлагаемые меры

87. Представленный ниже текст подготовлен в помощь проведению межправительственных дискуссий на четвертой сессии МФЛ по рассмотрению возможных выводов и предлагаемых мер МФЛ по программному элементу III.

А. Выводы

88. В Принципах лесопользования, в главе 11 Повестки дня на XXI век, в предлагаемых мерах МГЛ и в материалах дискуссий МФЛ, а также во многих других инициативах признается необходимость комплексного и всеобъемлющего рассмотрения вопросов, связанных с лесами, и

подчеркивается, что существует множество сложных и взаимосвязанных вопросов, которые прямо или косвенно влияют на леса. В ходе дискуссий по программному элементу III, проведенных на второй и третьей сессиях МФЛ, был сделан вывод, что не существует глобального документа, который бы всеобъемлюще и целостно охватывал все виды лесов.

89. В рамках существующего международного режима лесопользования дискуссии по выработке документов, механизмов и программ проводятся изолированно, и их реализация осуществляется раздробленно. Необходимо добиваться обеспечения устойчивого партнерства и твердой приверженности политическому курсу на полную реализацию существующих программ, механизмов и документов, которые на сегодняшний день дают лишь частичные результаты.

90. В своей совокупности все элементы, включенные в Принципы лесопользования, главу 11 Повестки дня на XXI век и программу работы МГЛ/МФЛ, составляют основу международной программы действий по лесам и отражают приоритетные проблемы, которые требуют решения ради оценки состояния, сохранения, защиты и восстановления всех видов лесов. Эти исходные элементы будут, вероятно, изменяться в результате слияния проблем и изменения приоритетов. Они также предусматривают механизмы углубления внутринационального и международного сотрудничества, необходимые для решения этих проблем, и могли бы составить основу программы работы для будущего межправительственного диалога по лесам.

91. МФЛ может также счесть целесообразным продолжить межправительственный диалог по лесам и по вопросам, связанным с лесами, в рамках нового межправительственного соглашения и механизма по всем видам лесов. Такие межправительственные дискуссии по выработке политики в области лесопользования должны подкрепляться политической решимостью, проводиться на высоком уровне и ориентироваться на действия. Новые межправительственные соглашения и механизмы должны включать четыре основные функции: а) разработку политики, б) координацию, с) реализацию политики и d) формирование правовой базы, а также шестнадцать вспомогательных функций. Важнейшим компонентом, присущим этим основным и вспомогательным функциям, является то, что в рамках любого нового международного соглашения и механизма должны быть закреплены соответствующие положения, предусматривающие открытость и транспарентность процесса и участие в нем всех заинтересованных сторон. Мандат нового международного соглашения и механизма будет определен на основе того, какая основная функция или сочетание функций будут рекомендованы МФЛ на его четвертой сессии для выполнения доминирующей роли.

92. Вышеперечисленные четыре типа международных соглашений и механизмов по лесам и десять возможных вариантов представлены лишь в качестве иллюстрации многочисленных возможных сочетаний, которые могут быть разработаны. Если будут созданы новое международное соглашение и механизм по всем видам лесов, то такой механизм будет, вероятно, развиваться и реагировать на изменение потребностей и обстоятельств, а также будет предусматривать принятие более ответственных обязательств в отношении разработки и реализации политики.

93. Секретариат, создаваемый для обслуживания нового международного соглашения и механизма, можно было бы построить по принципу межучрежденческого сотрудничества, успешно применявшемуся при обслуживании процесса МГЛ/МФЛ.

В. Предлагаемые меры

94. Форум может:

- а) просить Комиссию по устойчивому развитию на ее восьмой сессии рассмотреть вопрос о создании новой международной структуры и механизма для поощрения рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов на основе мандата, проект которого Форум может разработать на своей четвертой сессии для передачи Комиссии вместе с настоящей просьбой;
- б) просить Комиссию на ее восьмой сессии предложить Форуму созвать пятую сессию осенью 2000 года для исполнения решения Комиссии по этому вопросу;
- с) просить международные организации и договорные органы существующих документов, входящие в Межучрежденческую целевую группу по лесам, оказывать дальнейшую поддержку работе предлагаемого нового механизма и его секретариата.

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. 92.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение I.

² Там же, приложение III.

³ Там же, приложение II.