Организация Объединенных Наций E/CN.18/2015/4

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
23 February 2015
Russian
Original: English

Форум Организации Объединенных Наций по лесам
Одиннадцатая сессия
Нью-Йорк, 4–15 мая 2015 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*
Пути перехода к неистощительному лесопользованию и правоприменение и управление в лесном секторе на всех уровнях

Пути перехода к неистощительному лесопользованию и правоприменение и управление в лесном секторе на всех уровнях

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Пути перехода и правоприменение и управление в лесном секторе являются особенно динамичными областями неистощительного лесопользования. Растущее число инициатив и заинтересованных сторон в этих двух областях на всех уровнях порождает сложную ситуацию, характеризующуюся ограниченностью международной координации и согласованности.

В настоящем докладе содержится обзор мероприятий и инициатив, касающихся обоих вопросов. В первой части доклада, посвященной финансированию лесохозяйственной деятельности, рассматриваются основные события, произошедшие за период после десятой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам, в том числе деятельность механизма содействия Форума. В докладе приводится также обзор предложений, касающихся финансирования лесного хозяйства, и организационных форм будущего международного механизма по лесам. Во второй части доклада кратко излагаются основные инициативы в области правоприменения и управления в лесном секторе за последние 15 лет.

Доклад подготовлен в целях содействия прениям Форума по пункту 4 предварительной повестки дня одиннадцатой сессии Форума о путях перехода к неистощительному лесопользованию и правоприменении и управлении в лесном секторе на всех уровнях.

* E/CN.18/2015/1.

15-01982 (R) 100315 130315

Просьба отправить на вторичную переработку

I. Введение

1. В соответствии с многолетней программой работы Форума Организации Объединенных Наций по лесам на период 2007–2015 годов, принятой на его седьмой сессии в 2007 году (см. E/2007/42-E/CN.18/2007/8 и Corr.1, резолюция 7/1), пути перехода к неистощительному лесопользованию и правоприменение и управление в лесном секторе на всех уровнях являются повторяющимися, сквозными вопросами на каждой сессии. На своей десятой сессии Форум утвердил предварительную повестку дня своей одиннадцатой сессии, в которую был включен отдельный пункт повестки дня, касающийся путей перехода к неистощительному лесопользованию и правоприменения и управления в лесном секторе на всех уровнях (см. E/2013/42-E/CN.18/2013/18, глава I, раздел A).

2. Настоящий доклад подготовлен в целях содействия прениям Форума на его одиннадцатой сессии по пункту 4 предварительной повестки дня и информирования Форума о межсессионной деятельности в области финансирования лесохозяйственной деятельности, в том числе о работе механизма содействия и об итогах обзора международного механизма по лесам, касающихся путей перехода к неистощительному лесопользованию.

3. В первом разделе доклада содержится обзор предложений, касающихся финансирования лесного хозяйства, и предложений относительно архитектуры финансирования будущей деятельности, связанной с международным механизмом по лесам.

4. Во втором разделе кратко излагаются ключевые инициативы, осуществляемые в целях содействия правоприменению и управлению в лесном секторе на протяжении последних 15 лет, а также соответствующие решения Форума.

5. Рекомендации и основные направления деятельности по этим вопросам содержатся в докладе Генерального секретаря об обзоре эффективности международного механизма по лесам и рассмотрении всех возможных направлений дальнейших действий, включая содержащиеся в нем выводы и рекомендации (E/CN.18/2015/2), который был подготовлен для рассмотрения Форумом в процессе принятия им решения о перспективах международного механизма по лесам.

II. История вопроса

6. 30 октября 2009 года на специальной сессии в рамках своей девятой сессии Форум принял резолюцию о путях перехода к неистощительному лесопользованию, в которой он постановил учредить механизм содействия (см. E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2, глава I, раздел B). Механизм содействия был учрежден в 2009 году; на тот момент у него было восемь функций, и еще две были добавлены Форумом на его девятой сессии (см. E/2011/42-E/CN.18/2011/20, глава I, раздел B).

7. Специальная межправительственная группа экспертов открытого состава по финансированию лесохозяйственной деятельности, учрежденная на основании резолюции, принятой на специальной сессии в рамках девятой сессии Форума, озвучила на десятой сессии Форума предложения о стратегиях мобили-

зации ресурсов из всех источников для поддержки перехода к неистощительному лесопользованию, достижения глобальных целей в отношении лесов и осуществления не имеющего обязательной юридической силы документа по всем видам лесов (см. резолюцию 62/98 Генеральной Ассамблеи, приложение).

8. На своей десятой сессии, состоявшейся в Стамбуле, Турция, 8–19 апреля 2013 года, Форум достиг соглашения по резолюции, в которой был изложен ряд мер, принятых на всех уровнях в целях мобилизации финансовых ресурсов в поддержку лесов (см. E/2013/42-E/CN.18/2013/18, глава I, раздел B, резолюция 10/2). В числе перечисленных мер Форум постановил на национальном уровне включить, среди прочего, национальные стратегии финансирования лесохозяйственной деятельности в национальные программы в области лесоводства; на региональном уровне — продолжать содействовать региональным и другим процессам в поддержку осуществления документа по всем видам лесов; на международном уровне — призвать Глобальный экологический фонд (ГЭФ) расширять и упрощать доступ к его текущему и потенциальному финансированию неистощительного лесопользования, а также рассмотреть вопрос о создании специальной тематической области для финансирования лесного хозяйства.

9. Форум постановил также рассмотреть в качестве неотъемлемого элемента общего обзора международного механизма по лесам полный спектр возможностей и стратегий финансирования, включая создание глобального фонда добровольных взносов для лесов, в целях мобилизации ресурсов из всех источников в поддержку неистощительного лесопользования во всех видах лесов и древонасаждений за пределами лесных массивов.

10. За время, прошедшее после десятой сессии Форума, произошло несколько важных событий в контексте глобального финансирования лесохозяйственной деятельности, о которых говорится в разделе III настоящего доклада.

III. Доклад о работе, проделанной Форумом Организации Объединенных Наций по лесам в отношении путей перехода к неистощительному лесопользованию

A. Основные события, касающиеся путей перехода к неистощительному лесопользованию, после десятой сессии Форума

11. С момента проведения десятой сессии Форума, состоявшейся в апреле 2013 года, ситуация с глобальным финансированием лесохозяйственной деятельности продолжает стремительно меняться. В Глобальном экологическом фонде в рамках механизма стимулирования неистощительного лесопользования и сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах, а также выдвижения на первый план природосберегающей деятельности, устойчивого лесопользования и увеличения накоплений углерода в лесах в развивающихся странах (СВОД-плюс), созданного в рамках пятого периода пополнения Фонда в 2010 году, для поддержки деятельности, связанной с лесами, было выделено свыше 700 млн. долл. США. Поддержка лесов продолжалась в рамках шестого периода пополнения Фонда в

2014 году при помощи стратегии неистощительного лесопользования. Продолжая оставаться механизмом стимулирования с объемом финансовых ресурсов в 250 млн. долл. США, стратегия неистощительного лесопользования, разработанная в рамках шестого периода пополнения Фонда (2014–2018 годы), включает все семь тематических элементов неистощительного лесопользования, принятых Форумом.

12. Шестой период пополнения Фонда включает четыре общие цели: сохранение лесных ресурсов; рациональное использование лесных ресурсов; восстановление лесных ресурсов; и укрепление регионального и глобального сотрудничества. В частности, он предназначен для того, чтобы облегчить доступ к финансированию по линии ГЭФ странам с небольшими взносами, таким как малые островные развивающиеся государства и наименее развитые страны, способствуя в то же время устранению существующих пробелов в финансировании, особенно для слаболесистых стран.

13. Разработка специального механизма стимулирования неистощительного лесопользования в рамках шестого периода пополнения ГЭФ является важным и положительным шагом в направлении создания специальной тематической области для неистощительного лесопользования в рамках Фонда в соответствии с призывом, содержащимся в резолюции 10/2 Форума.

14. В рамках переговоров по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата был также достигнут прогресс в обсуждении будущего механизма СВОД-плюс. В ходе девятнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в Варшаве в ноябре 2013 года, была достигнута важная договоренность, более подробно определяющая СВОД-плюс и известная как Варшавская рамочная программа СВОД-плюс. В частности, стороны договорились о выплатах развивающимся странам на основе результатов, подтвержденных мониторингом, отчетностью и проверками; в этой связи в согласованном тексте содержится призыв к созданию национальных механизмов мониторинга. Кроме того, договоренность включает также ряд важных гарантий в области охраны окружающей среды и прав человека (см. FCCC/CP/2013/10 и Add.1). В ходе Конференции Норвегия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки совместно объявили взнос в размере 280 млн. долл. США на цели СВОД-плюс.

15. В то же время расширяется спектр механизмов финансирования деятельности, связанной с изменением климата, который теперь включает, среди прочего, соответствующие национальным условиям действия по предотвращению изменения климата, Адаптационный фонд и Зеленый климатический фонд. Согласно имеющимся данным, финансовая поддержка СВОД-плюс, возможно, уже достигла своего пика[1], но наблюдается рост объявленных взносов и обязательств в отношении других механизмов. На двадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в Лиме в декабре 2014 года, Австралия, Австрия, Бельгия, Колумбия, Норвегия и Перу объявили дополнительные взносы в Зеленый климатический фонд, в который на сегодняшний день внесено более 10 млрд. долл. США в виде выплат, обязательств и объявленных взносов. В свою оче-

[1] Данные получены из базы данных СВОД-плюс, составленной на добровольной основе. Имеется по адресу www.fao.org/forestry/vrd/#graphs_and_stats.

редь, Германия объявила взнос в размере 68 млн. долл. США в Адаптационный фонд.

16. После девятнадцатой сессии Конференции сторон, состоявшейся в ноябре 2013 года, Постоянный комитет по финансам Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата постановил рассмотреть на своем третьем форуме в 2015 году вопрос о финансировании лесохозяйственной деятельности и в этой связи призвал вносить существенный вклад и представлять предложения о партнерстве по данному вопросу.

17. По данным Института по вопросам развития зарубежных стран и Фонда им. Генриха Бёлля, в период с января 2008 года по сентябрь 2014 года финансовые ресурсы Программы сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах (ООН-СВОД), составили в общей сложности 215 млн. долл. США, из которых было выплачено 186 млн. долл. США (87 процентов). Фонд лесного углеродного партнерства мобилизовал 258 млн. долл. США, из которых был выплачен 31 млн. долл. США (12 процентов). К концу 2014 года эти две программы располагали в общей сложности 256 млн. долл. США в виде нераспределенных/невыплаченных средств, накопленных за шесть лет[2]. Недостаточное использование этих ресурсов подчеркивает важность расширения возможностей стран в плане доступа к таким денежным средствам.

18. В рамках тематической программы по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, и развитию экологических услуг в тропических лесах (программа REDDES) Международной организации по тропической древесине используется иной подход, при котором основное внимание уделяется расширению территорий, на которых обеспечивается неистощительное ведение лесного хозяйства, в том числе путем восстановления деградировавших вторичных лесов и реабилитации деградировавших лесных угодий. На сегодняшний день в рамках программы были собраны донорские средства в размере 9,5 млн. долл. США на осуществление 29 проектов, и практически все средства были распределены. В нынешней ситуации призывать к представлению предложений о финансировании не представляется возможным в связи с нехваткой финансовых средств[3].

19. В рамках обсуждений, касающихся повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года, Межправительственный комитет экспертов по финансированию устойчивого развития вынес рекомендации в отношении путей перехода к неистощительному лесопользованию. Секретариат Форума внес свой вклад в работу Комитета, предоставив данные исследования по вопросам финансирования лесохозяйственной деятельности, проведенного в 2012 году Консультативной группой по вопросам финансирования Совместного партнерства по лесам[4]. Комитет определил необходимость рассмотрения всех источников финансирования устойчивого развития, в том числе национальных и международных, государственных и

[2] Дополнительную информацию см. по адресу www.climatefundsupdate.org/data.

[3] Дополнительную информацию см. по адресу http://www.itto.int/thematic_programme_general.

[4] Имеется по адресу http://unff-fp.un.org/wp-content/uploads/2013/08/AGF_Study_July_2012.pdf.

частных, а также смешанных и нетрадиционных источников финансирования. Он рекомендовал, в частности, обеспечить заинтересованность и ведущую роль стран в разработке стратегий финансирования с использованием всех финансовых потоков на основе комплексного подхода и с учетом взаимосвязей экономического, экологического и социального компонентов устойчивого развития (см. A/69/315). Доклад Комитета, а также другие соответствующие материалы послужат источниками справочной информации для работы третьей Международной конференции по финансированию развития, которая состоится в Аддис-Абебе в июле 2015 года.

20. Финансирование лесохозяйственной деятельности занимает также видное место среди предложенных целей в области устойчивого развития. В своем предложении Рабочая группа открытого состава по целям в области устойчивого развития выразила согласие на включение следующего целевого показателя по средствам достижения устойчивого развития в рамках цели 15, касающейся неистощительного лесопользования: «мобилизовать значительные ресурсы из всех источников и на всех уровнях для финансирования неистощительного лесопользования и обеспечить развивающимся странам надлежащие стимулы для такого лесопользования, в том числе для сохранения и восстановления лесов» (см. A/68/970 и Corr.1).

21. Наличие отдельного предлагаемого целевого показателя по финансированию лесохозяйственной деятельности, наряду с предложенными целевыми показателями, которые будут влиять на неистощительное лесопользование, в частности по финансированию деятельности, связанной с изменением климата, в рамках цели 13, и по экосистемам суши в рамках цели 15, является четким свидетельством признания государствами-членами важности финансирования неистощительного лесопользования, являющегося одним из ключевых элементов устойчивого развития и повестки дня в области развития на период после 2015 года.

B. Функционирование механизма содействия

1. Виды деятельности и мероприятия

22. В рамках механизма содействия, используемого Форумом, продолжалось также оказание помощи развивающимся странам в мобилизации финансовых средств на цели лесохозяйственной деятельности. Этот механизм был задуман не как инструмент финансирования, а, скорее, как консультативный процесс и предполагал работу в партнерстве со странами, а также другими механизмами финансирования и изыскания средств. За время с момента формирования этого механизма были осуществлены три проекта, при этом было организовано 11 семинаров с участием представителей более чем 110 стран и 14 международных организаций и доноров.

23. Первые два проекта преследовали, в основном, следующие цели: a) финансирование неистощительного лесопользования в малых островных развивающихся государствах и слаболесистых странах при финансовой поддержке со стороны Глобального экологического фонда и министерства по вопросам международного развития Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии; и b) финансирование неистощительного лесопользования в Африке и в наименее развитых странах при поддержке со стороны пра-

вительства Германии. Оба этих проекта были завершены в течение последнего межсессионного периода.

24. В частности, в рамках вышеупомянутых проектов были проведены два семинара:

a) семинар по общей стратегии финансирования лесного хозяйства в малых островных развивающихся государствах, слаболесистых странах, Африке и наименее развитых странах; мероприятие прошло в Аддис-Абебе в период с 3 по 5 июня 2013 года. Разработанная в ходе семинара общая стратегия финансирования лесного хозяйства служит основой для будущей работы механизма содействия в том, что касается оказания помощи странам в разработке национальных стратегий финансирования лесного хозяйства и, в конечном итоге, в разработке конкретных программ и подготовке проектов по осуществлению документа по всем видам лесов;

b) семинар по использованию медиаресурсов и порядку подачи заявок на получение субсидий; мероприятие прошло в Нью-Йорке в период с 8 по 12 сентября 2014 года. В ходе семинара была подчеркнута необходимость дальнейшего оказания помощи в расширении возможностей более эффективного использования механизмов финансирования лесохозяйственной деятельности.

25. Был подготовлен целый ряд письменных материалов, в частности, доклады о работе семинаров, несколько информационных записок по вопросам политики, в которых кратко излагаются основные выводы, субстантивный документ по вопросам финансирования лесохозяйственной деятельности в малых островных развивающихся государствах и слаболесистых странах, а также отрецензированная по итогам коллегиального обзора статья для публикации в издании в «Интернэшнл форестри ревью» (International Forestry Review). В рамках проекта по малым островным развивающимся государствам и слаболесистым странам в сотрудничестве с Департаментом общественной информации было снято четыре короткометражных учебных фильма с примерами осуществления на низовом уровне межсекторальных проектов финансирования лесохозяйственной деятельности в малых островных развивающихся государствах и слаболесистых странах.

26. В итоге для механизма содействия был разработан интерактивный вебсайт. Этот сайт является архивом всех документов, связанных с осуществлением проектов Форума в области финансирования лесохозяйственной деятельности, а также содержит ссылки на все имеющиеся источники информации о финансировании лесохозяйственной деятельности. Кроме того, веб-сайт содержит интерактивный компонент, который позволяет тем, кого интересуют вопросы финансирования лесохозяйственной деятельности, загружать на веб-сайт свою информацию и базы данных, а также размещать объявления о планируемых мероприятиях[5].

27. В рамках третьего проекта секретариат Форума обеспечил финансирование, за счет средств восьмого транша Счета развития, проекта, направленного на использование финансовых средств, выделяемых на мероприятия в связи с изменением климата, в целях неистощительного лесопользования. Резкое уве-

[5] См. http://unff-fp.un.org.

личение объема международных финансовых обязательств в связи с деятельностью по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему создает хорошую возможность для финансирования лесохозяйственной деятельности, особенно с учетом того, что эти финансовые средства также могут существенно способствовать обеспечению неистощительного лесопользования.

28. Этот проект имеет непосредственное отношение к мандату механизма содействия в части, касающейся анализа последствий «применения новых и возникающих инициатив по финансированию лесохозяйственной деятельности с учетом трех Рио-де-Жанейрских конвенций» (см. E/2011/42-E/CN.18/2011/20, глава I, раздел B, пункт 34). Задача при этом заключается в том, чтобы объединить два параллельных комплекса межправительственных процессов, а именно: дискуссии в рамках Форума относительно финансирования лесохозяйственной деятельности, а также дискуссии о финансировании деятельности, связанной с проблемой изменения климата, в контексте Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

29. В рамках этого проекта секретариат Форума установил партнерские отношения с тремя субрегиональными организациями, а именно: Организацией экономического сотрудничества, Сообществом по вопросам развития стран юга Африки (САДК) и Секретариатом Тихоокеанского сообщества. Речь идет прежде всего о деятельности на субрегиональном уровне, которая призвана содействовать выполнению мандата Форума в вопросах регионального сотрудничества, как об этом говорится в резолюциях девятой и десятой сессий Форума.

30. В начале этого проекта, который находится в настоящее время в стадии осуществления, были заказаны четыре исследования по существующим и потенциальным источникам финансирования деятельности, связанной с изменением климата, в интересах неистощительного лесопользования: одно исследование касалось процессов на глобальном уровне, второе — процессов в субрегионе Организации экономического сотрудничества, третье — процессов в субрегионе САДК и четвертое — процессов в субрегионе Секретариата Тихоокеанского сообщества. После проведения этих исследований в каждом субрегионе было организовано по одному семинару; по итогам этих семинаров были утверждены ключевые направления деятельности в качестве основы субрегиональных стратегий по использованию финансовых средств, выделяемых в связи с проблемой изменения климата, для целей неистощительного лесопользования; эти стратегии уже разработаны и в настоящее время осуществляются.

31. В рамках осуществляемого на средства Счета развития проекта по финансированию деятельности, связанной с изменением климата, были проведены три семинара:

a) семинар по вопросам использования финансовых средств, выделяемых в связи с проблемой изменения климата, для целей лесного хозяйства в субрегионе Организации экономического сотрудничества; это мероприятие было совместно проведено Форумом и Организацией экономического сотрудничества в Тегеране в период с 29 апреля по 1 мая 2014 года;

b) семинар по вопросам использования финансовых средств, выделяемых в связи с проблемой изменения климата, для целей лесного хозяйства в

субрегионе САДК; это мероприятие было совместно проведено Форумом и САДК в Йоханнесбурге, Южная Африка, в период с 7 по 9 октября 2014 года;

c) семинар по вопросам использования финансовых средств, выделяемых в связи с проблемой изменения климата, для целей лесного хозяйства в субрегионе Секретариата Тихоокеанского сообщества; это мероприятие было совместно проведено Форумом и Секретариатом Тихоокеанского сообщества в Суве в период с 28 по 30 октября 2014 года.

32. В числе множества ключевых мероприятий, одобренных в рамках этих трех семинаров, государства — члены Организации экономического сотрудничества призвали подготовить предложение относительно субрегионального проекта, который будет финансироваться за счет средств многосторонних финансовых учреждений, а государства — члены САДК и Секретариата Тихоокеанского сообщества обратились к секретариату Форума с просьбой оказать им содействие в повышении их способности привлекать международные средства для целей неистощительного лесопользования — как из фондов для финансирования деятельности, связанной с изменением климата, так и из других источников. Результаты этого семинара в субрегионе Организации экономического сотрудничества были отмечены в резолюции 69/111 Генеральной Ассамблеи как одно из важных направлений дальнейшего взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и Организацией экономического сотрудничества.

33. В связи с тем, что на Форуме неизменно звучат призывы к продолжению сотрудничества с партнерами в вопросах финансирования лесохозяйственной деятельности (см. E/2011/42-E/CN.18/2011/20, глава I, раздел B, пункт 34), в частности с секретариатами Конвенции о биологическом разнообразии, Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (известных как «Рио-де-Жанейрские конвенции»), секретариат Форума направил многочисленные предложения о развитии такого сотрудничества. В частности, просьба о сотрудничестве была направлена секретариату Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в рамках проекта по привлечению финансовых средств, выделяемых в связи с проблемой изменения климата, для обеспечения неистощительного лесопользования, а также просьба о сотрудничестве с Постоянным комитетом по финансовым вопросам Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, третий форум которой будет посвящен в основном финансированию деятельности в области лесного хозяйства. Для более успешного укрепления такого сотрудничества в будущем исключительно важно, чтобы страны обеспечивали необходимую координацию и последовательный обмен между своими представителями на совещаниях Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, а также на сессиях Форума Организации Объединенных Наций по лесам.

34. Результаты этих трех проектов, осуществленных в рамках механизма содействия в течение последнего межсессионного периода, дают основания сделать следующие шесть выводов:

a) препятствия финансированию лесного хозяйства существуют на всех уровнях. С одной стороны, уровень финансирования по-прежнему недостаточ-

ный, а с другой — даже имеющаяся официальная помощь в целях развития (ОПР) далеко не всегда выделяется на нужды лесного хозяйства, главным образом из-за ограниченности возможностей многих развивающихся стран по освоению таких средств;

b) для понимания финансирования лесохозяйственной деятельности, а также для увеличения объемов выделяемых на эти цели средств важнейшее значение имеет комплексный подход. Общая среда и условия финансирования являются весьма сложными. В частности, многоаспектную пользу лесов можно повысить с помощью соответствующих инструментов; кроме того, в определенных обстоятельствах, важное значение для содействия неистощительному лесопользованию могло бы иметь привлечение различных источников за пределами лесохозяйственного сектора;

c) вопросы финансирования этого сектора необходимо решать на трех уровнях: i) на национальном уровне не существует какого-либо единого для всех подхода, и каждая страна имеет свои собственные методы финансирования, ii) на региональном уровне по-прежнему есть хорошая возможность для обмена опытом и изучения передовых методов, iii) на международном уровне имеются огромные возможности для налаживания глобального сотрудничества с пользой для всех стран;

d) предстоит еще задействовать средства частного сектора. Существуют огромные возможности для привлечения частных финансовых средств, однако, как правило, эти средства направляются на деятельность, которая позволяет извлечь максимальную экономическую выгоду, что не всегда соответствует приоритетным задачам неистощительного лесопользования. В этой связи государственные финансовые структуры могли бы играть ключевую каталитическую роль, однако необходимо создать механизмы надзора для того, чтобы частные средства реально шли на цели неистощительного лесопользования;

e) в решении вопросов, связанных с низкой способностью освоения средств, неизменное значение имеет наращивание потенциала по принципу «снизу вверх», прежде всего в двух областях: i) поиск и мобилизация финансовых средств посредством подготовки коммерчески выгодных предложений по финансированию и ii) расширение возможностей национальных координационных центров, особенно в том, что касается их способности взаимодействовать с другими соответствующими ведомствами;

f) стратегии финансирования лесного хозяйства неоднократно назывались в качестве одного из возможных способов повышения степени координации на национальном и региональном уровнях в целях задействования средств для финансирования неистощительного лесопользования. Любая стратегия финансирования лесного хозяйства, будь то национальная или региональная, предполагает комплекс практических мер, которые необходимо принять для совершенствования механизмов и увеличения объемов финансирования на цели неистощительного лесопользования, а также определяет сроки осуществления всех мероприятий и соответствующее распределение функций в этой связи.

2. Оценка эффективности механизма содействия

35. Чуть более чем за пять лет применения механизма содействия удалось добиться весьма заметных результатов и выявить значительный потенциал для развития. В результате сложилось более четкое представление об условиях финансирования лесохозяйственной деятельности и их многоаспектности и о многообразии источников средств; кроме того, стало очевидным неравенство в распределении средств, как с географической точки зрения, так и с точки зрения конкретных аспектов неистощительного лесопользования.

36. Особое внимание к нуждам малых островных развивающихся государств, слаболесистых стран, Африки и группы наименее развитых стран позволило повысить степень осведомленности о потребностях этих стран в финансировании лесохозяйственного сектора, причем как на национальном уровне, так и в среде международных доноров. По данным Глобального экологического фонда, на втором семинаре по финансированию лесохозяйственной деятельности в малых островных развивающихся государствах, совместно проведенном секретариатом Форума и Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана в Нади, Фиджи, в период с 23 по 27 июля 2012 года, был разработан комплекс взаимосвязанных проектов, финансирование которых будет осуществляться за счет средств Фонда в рамках программы «На гребне рифа». Эта программа, охватывающая 14 малых островных развивающихся государств Тихого океана, получила из Фонда 90 млн. долл. США, а также дополнительную сумму в размере 333 млн. долл. США по линии совместного финансирования[6].

37. Во всех документах, подготовленных по итогам деятельности в межсессионный период по вопросу о перспективах международного механизма по лесам, выражалась поддержка дальнейшему укреплению механизма содействия, с тем чтобы можно было в полной мере задействовать его потенциал. Речь идет, в частности, о том, чтобы усовершенствовать этот процесс в качестве катализатора необходимых изменений, модифицировав его функции, которые должны быть в большей степени направлены на достижение поставленных целей и практических результатов, а также о том, чтобы укрепить этот механизм и помочь странам в преодолении препятствий в сфере финансирования лесного хозяйства и в использовании уже существующих возможностей.

38. Мнения и предложения, высказанные Форуму государствами-членами относительно этого международного механизма, свидетельствуют о том, что механизм был воспринят положительно как развитыми, так и развивающимися странами.

39. Итоговые документы первого совещания Специальной межправительственной группы экспертов открытого состава по международному механизму по лесам включают предложения относительно того, как сделать механизм содействия «добровольным глобальным механизмом», возможно, располагающим региональными отделениями. Кроме того, предлагалось изучить возможности создания в секретариате Форума подразделения для контроля за этим усовершенствованным механизмом содействия (см. E/CN.18/2015/10, приложение).

---

[6] Более подробная информация о программе «На гребне рифа» представлена на веб-сайте www.thegef.org/gef/node/10726.

40. Механизм был также положительно отмечен в докладе группы независимых консультантов о независимой оценке международного механизма по лесам, при этом механизм содействия был охарактеризован как одно из ключевых достижений международного механизма по лесам в его нынешнем виде. Помимо этого, участники семинара, организованного Китаем в Пекине в период с 29 по 31 октября 2014 года (см. E/CN.18/2015/9), также признали положительные аспекты механизма содействия и внесли следующие конкретные предложения в целях его дальнейшего совершенствования[7]:

a) создание информационного центра для определения имеющихся источников финансирования и оказания помощи странам в налаживании контактов с потенциальными источниками финансирования, включая предоставление информации о деятельности существующих информационных центров в других подразделениях системы Организации Объединенных Наций;

b) поощрение сотрудничества по линии Юг-Юг, сотрудничества по линии Север-Юг и трехстороннего партнерского сотрудничества;

c) инициирование на региональном уровне процесса поэтапного наращивания регионального финансирования и/или создания региональных лесных фондов;

d) содействие тому, чтобы частный сектор играл более активную роль во взаимосвязанных сферах деятельности посредством использования механизмов ландшафтного регулирования, а также в рамках партнерств между государственным и частным секторами и инициатив, касающихся социальной ответственности корпораций.

41. На своем втором совещании эта группа экспертов также выступила с предложением о том, чтобы механизм содействия предоставлял консультации и оказывал помощь странам в разработке краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных стратегий финансирования в следующих целях: обеспечения неистощительного лесопользования и осуществления не имеющего обязательной юридической силы документа по всем видам лесов и глобальных целей по лесам; обеспечения доступа к финансированию из различных источников; привлечения инвестиций, в том числе создания более благоприятных условий; налаживания отношений с посредниками в вопросах финансирования и потенциальными партнерами по техническому сотрудничеству; преодоления финансовых препятствий; поощрения сотрудничества по линии Юг-Юг, по линии Север-Юг и трехстороннего сотрудничества; а также стимулирования активности частного сектора (см. E/CN.18/2015/11).

42. Несмотря на такой энтузиазм, следует отметить, что в процессе выполнения возложенных на него задач механизм содействия полагается исключительно на нерегулярные и добровольные взносы. Объем средств, предоставляемых механизму содействия (который не превышал 3,6 млн. долл. США в течение всего периода с момента его создания в 2009 году), никак нельзя считать достаточным для гарантированного выполнения задач, изначально возложенных на этот механизм в соответствии с резолюцией специальной сессии девятой сессии Форума, а также тех задач, которые были возложены на него решениями девятой сессии Форума (см. пункт 6). В качестве основной проблемы, вли-

[7] Доклад о независимой оценке международного механизма по лесам размещен на сайте www.un.org/esa/forests.

яющей на эффективность механизма содействия, следует назвать нехватку финансовых и людских ресурсов.

43. Повышение эффективности механизма содействия в конечном счете будет зависеть от наличия достаточных внебюджетных ресурсов. Кроме того, необходимо укрепить секретариат Форума, отвечающий за функционирование механизма содействия, выделив дополнительные людские и финансовые ресурсы из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, как это было подчеркнуто в ходе первого и второго совещаний Группы экспертов, а также в докладе о независимой оценке международного механизма по лесам.

IV. Способы реализации как неотъемлемая часть будущего международного механизма по лесам: дальнейшие шаги

44. В соответствии с резолюцией 10/2, принятой на десятой сессии Форума, вопрос о финансировании устойчивого лесопользования должен быть включен в текст решения одиннадцатой сессии Форума о перспективах международного механизма по лесам. В контексте разработки успешного и эффективного международного механизма по лесам на будущее важно подчеркнуть, что финансирование распределяется по двум основным статьям, а именно: финансирование устойчивого лесопользования и финансирование в будущем институтов международного механизма по лесам.

45. Ответственность за финансирование в будущем институтов международного механизма по лесам лежит на членах Форума, с учетом того что финансирование устойчивого лесопользования выходит за рамки международного механизма по лесам и подразумевает взаимодействие с более широким кругом участников, которые не обязательно являются участниками международного механизма по лесам в его нынешнем виде. Таким образом, в резолюции одиннадцатой сессии Форума должны быть затронуты оба эти аспекта. В частности, в дальнейшем необходимо обеспечить институты международного механизма по лесам ресурсами, необходимыми для эффективной работы, в том числе для проведения сессий Форума, участия членов, межсессионной деятельности, а также работы соответствующих комитетов и постоянных органов, таких как секретариат Форума и Целевой фонд Форума.

A. Финансирование устойчивого лесопользования

46. Финансирование лесного хозяйства — это сложное дело, и широкий круг организаций уже работает над увеличением объемов финансирования устойчивого лесопользования во всем мире. Финансирование устойчивого лесопользования является коллективной ответственностью, которая требует широкого участия. Для решения проблемы финансирования устойчивого лесопользования требуется активное участие всех правительств, соответствующих процессов, секретариатов конвенций, международных, региональных и национальных организаций, а также частного сектора, гражданского общества и благотворительных фондов.

47. Национальные доклады, подготовленные на добровольной основе к одиннадцатой сессии Форума, свидетельствуют о большом разнообразии суще-

ствующих источников и механизмов финансирования: от распределения государственных бюджетных средств, национальных, региональных и международных фондов, различных видов налогов и сборов, официальной помощи в целях развития и прямых иностранных инвестиций, в том числе из средств пенсионных фондов и по линии других инвесторов, вплоть до самых современных механизмов, таких как СВОД-плюс и плата за экосистемные услуги. Поэтому для целей мобилизации ресурсов для финансирования устойчивого лесопользования необходимо учитывать и использовать все потенциальные источники финансирования.

48. И в кратком отчете о работе первого совещания Группы экспертов, и в докладе о независимой оценке международного механизма по лесам содержится призыв применять в работе Форума комплексный подход к вопросам финансирования лесного хозяйства, учитывая все существующие и потенциальные источники финансирования устойчивого лесопользования. Оба документа призывают активизировать усилия по привлечению всех источников финансирования, в том числе официальной помощи в целях развития, многосторонней и двусторонней помощи, СВОД-плюс, Зеленого климатического фонда, частного сектора и государственных фондов развития лесного хозяйства, а также глобального фонда по лесам, если таковой будет учрежден, в частности за счет более эффективного использования имеющихся средств, а также наращивания потенциала, технической помощи и передачи технологий.

49. По итогам независимой оценки предлагается интегрировать в этот комплексный подход механизм СВОД-плюс, а также соответствующие национальным условиям программы по смягчению последствий лесопользования, поскольку эти инструменты за счет инновационных технологий финансирования и наращивания потенциала способствуют сохранению и рациональному использованию лесов во всех странах.

50. В этой связи, как отмечается в докладе о независимой оценке международного механизма по лесам, Форум мог бы продолжать работать вместе со всеми государствами — членами Форума, а также ключевыми партнерами как в рамках, так и за рамками данного Форума над улучшением географического распределения финансирования в сфере лесного хозяйства, в особенности официальной помощи в целях развития.

51. Форум мог бы продолжать сотрудничать с государствами-членами и региональными организациями в деле разработки национальных и/или региональных стратегий финансирования лесного хозяйства. С учетом мандата на разработку таких стратегий, применяемого целостного и межотраслевого подхода, в котором принимается во внимание сложность и разнообразие способов финансирования лесного хозяйства, а также многолетнего опыта Форума в области консультирования механизм содействия является оптимальным для работы в данной области.

52. Форум мог бы также расширить свою деятельность по наращиванию потенциала с участием государств-членов и региональных организаций, с тем чтобы сделать управление финансированием лесного хозяйства более эффективным. Первый семинар по работе с интернет-СМИ и вопросам подачи заявок на субсидирование выявил не только необходимость проведения таких семинаров, но и потребность в обучении государств-членов необходимым навыкам получения дополнительной официальной помощи в целях развития, льготных

кредитов и использования инновационных методов наряду с прочими источниками международного государственного финансирования. Подобное сотрудничества с государствами-членами можно также распространить на наращивание потенциала и создание благоприятных условий в деле получения частного финансирования.

53. Две предложенные выше меры (помощь в разработке стратегий финансирования лесного хозяйства и поддержка деятельности по наращиванию потенциала) дополняют друг друга и имеют синергетический эффект, позволяя решать проблему комплексно: способствовать осуществлению последовательной и осознанной политики с одной стороны и обеспечивать наличие необходимых навыков на уровне экспертов и технического персонала — с другой.

B. Финансирование международного механизма по лесам

54. Был выдвинут целый ряд предложений в отношении финансирования в будущем международного механизма по лесам, в том числе путем создания добровольного глобального фонда по лесам под эгидой Форума в связи с потребностями развивающихся стран в области устойчивого лесопользования (см., например, резолюцию 10/2 Форума). В докладе о независимой оценке международного соглашения также содержится множество предложений по обоим этим аспектам. Для решения этих вопросов в докладе рекомендуется создать целевые фонды по трем основным направлениям финансирования устойчивого лесопользования и финансирования институтов международного механизма по лесам, а именно: для поддержки деятельности Форума, для поддержки планирования и осуществления стратегического плана Форума и для ускоренной реализации этого документа как на национальном, так и на региональном уровнях. По практическим соображениям важно отделять ресурсы для финансирования институтов международного механизма по лесам от ресурсов, выделяемых на внедрение устойчивого лесопользования.

55. Если в ходе одиннадцатой сессии Форума государства-члены согласятся с вышеизложенным предложением, возможно создание ориентированного на потребности международного механизма по лесам стратегического целевого фонда, который мог бы до некоторой степени покрывать потребности как будущего финансирования институтов международного механизма по лесам, так и финансирования устойчивого лесопользования в широком смысле. Он должен быть достаточно гибким, чтобы принимать взносы из самых разных источников, как это было предложено в ходе второго совещания Группы экспертов. Форум мог бы направлять средства стратегического целевого фонда на решение вопросов, касающихся реализации и финансирования данного документа, в рамках механизма содействия.

56. Заглядывая вперед, следует также рассматривать механизм содействия в рамках широкого обсуждения вопросов финансирования лесного хозяйства в контексте перспектив международного механизма по лесам. В этой связи ресурсы стратегического целевого фонда для реализации документа могли бы направляться, в частности в рамках механизма содействия, на следующие цели:

a) наращивание потенциала и передача технологий на взаимно согласованных условиях;

b) разработка стратегий финансирования устойчивого лесопользования, а также национальных планов действий по реализации документа и подготовка соответствующих национальных докладов о ходе реализации;

c) оказание помощи государствам-членам в разработке проектов и программ, направленных на реализацию документа, за счет имеющихся финансовых ресурсов, в том числе ресурсов финансовых учреждений, таких как Глобальный экологический фонд, Зеленый климатический фонд и региональные банки развития, согласно их критериям;

d) развитие сотрудничества между региональными и тематическими группами стран, например малыми островными развивающимися государствами, слаболесистыми странами и африканскими странами, в вопросах доступа к финансовым ресурсам для устойчивого лесопользования;

e) оказания содействия государствам-членам в области разработки проектов и программ устойчивого лесопользования и в обеспечении финансовых ресурсов на их осуществление.

V. Правоприменение и управление в лесном секторе

A. Правоприменение и управление в лесном секторе и Форум

57. На своей седьмой сессии в 2007 году Форум постановил, что правоприменение и управление в лесном секторе — это межсекторальный вопрос, который выносится на обсуждение на каждой сессии, равно как и способы реализации. Форум также постановил, что государства-члены должны рассматривать и, по мере необходимости, совершенствовать законодательство по лесам, укреплять обеспечение его соблюдения и поощрять благое управление на всех уровнях в целях поддержки неистощительного ведения лесного хозяйства, создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в лесное хозяйство и борьбы с незаконными видами практики и их искоренения в соответствии с национальным законодательством в лесном хозяйстве и других смежных секторах (см. E/2007/42-E/CN.18/2007/8 и Corr.1, см. также резолюцию 62/98 Генеральной Ассамблеи).

58. В ходе своей седьмой сессии Форум также постановил, что государства-члены должны наращивать потенциал в плане решения проблемы связанной с лесами незаконной практики, включая браконьерство в отношении дикой флоры и фауны, в соответствии с национальным законодательством путем повышения осведомленности общественности, просветительской деятельности, организационного строительства, передачи технологий и технического сотрудничества, правоохранительных мер и информационных сетей (см. E/2007/42-E/CN.18/2007/8 и Corr.1, см. также резолюцию 62/98 Генеральной Ассамблеи).

59. В ходе своей девятой сессии, проходившей в 2011 году, Форум призвал государства-члены, членов Совместного партнерства по лесам и другие заинтересованные стороны изучать, развивать и совершенствовать политический климат, благоприятствующий укреплению системы применения лесного законодательства и управления им, привлекать долгосрочные инвестиции и финансирование в интересах неистощительного лесопользования, уточнять и укреплять системы гарантирования прав лесопользования и совершенствовать си-

стемы добросовестного и справедливого распределения выгод и обязанностей среди коренных народов и местных общин, жизнь которых зависит непосредственно от лесопользования (см. E/2011/42-E/CN.18/2011/20, глава I, раздел B).

60. В исследовании 2012 года Консультативной группы по финансам[4], посвященном финансированию лесного хозяйства, подчеркивается важность надлежащего правоприменения и управления в области финансирования лесного хозяйства, особенно в области снижения рисков, в результате чего лесной сектор станет более привлекательным для частных инвестиций.

61. В ходе своей десятой сессии в 2013 году Форум предложил государствам-членам, сообществу доноров и другим заинтересованным сторонам, сообразно обстоятельствам, рассматривать, совершенствовать законодательство по лесам, укреплять обеспечение его соблюдения и поощрять благое управление на всех уровнях в целях поддержки неистощительного лесопользования, создания благоприятных условий для привлечения инвестиций в лесохозяйственную деятельность и борьбы с незаконными видами практики и их искоренения, а также в целях поощрения безопасного землепользования, в соответствии с национальным законодательством, политикой и приоритетными задачами (см. E/2013/42-E/CN.18/2013/18, глава I, раздел B, резолюция 10/2).

B. Дополнительные действия на национальном, региональном и международном уровнях

62. Были предприняты многочисленные действия на национальном, региональном и международном уровнях, связанные с правоприменением и управлением в лесном секторе.

63. В начале 2000-х годов несколько регионов решили принять меры по борьбе с незаконными рубками, которые считаются одной из основных причин ухудшения состояния окружающей среды и приводят к существенному уменьшению национальных доходов. Восточная Азия первой организовала конференцию на уровне министров по вопросам правоприменения и управления в лесном секторе; она состоялась в Бали, Индонезия, в 2001 году, и по ее итогам была впервые принята декларация о разработке мер по борьбе с незаконными рубками. Аналогичные встречи на высшем уровне по Африке состоялись в Яунде в 2003 году и по Европе и Северной Азии в Санкт-Петербурге, Российская Федерация, в 2005 году[8].

64. Помимо этого, в начале того десятилетия Европейский союз принял план действий в области правоприменения, управления и торговли в лесном секторе, опираясь на опыт, полученный в ходе реализации региональных процессов в сфере правоприменения и управления в лесном секторе, и учитывая особые обстоятельства Европейского союза, являющегося регионом-потребителем тропической древесины, чем и объяснялся акцент на торговлю. Этот план действий призван способствовать предотвращению незаконного ввоза древесины в Европейский союз, совершенствованию системы поставок древесины и увели-

[8] Значительная часть данных, содержащихся в разделе V. B. настоящего доклада, была предоставлена Альянсом в пользу законности в лесном секторе, созданным по инициативе Института мировых ресурсов и Агентства по расследованиям в области охраны окружающей среды (см. www.forestlegality.org/).

чению спроса на древесину, которая получена из лесов, используемых неистощительным образом.

65. На реализации плана действий положительно сказалось заключение двусторонних соглашений о добровольном партнерстве между Европейским союзом и отдельными странами-производителями. Эти имеющие обязательную юридическую силу торговые соглашения имеют целью обеспечение того, чтобы лесоматериалы, ввозимые в Европейский союз, поступали из законных источников, и в них предусмотрен ряд строгих мер контроля, призванных обеспечить непопадание незаконно произведенных лесоматериалов в Европейский союз. Ко времени составления настоящего доклада шесть стран подписали соглашения о добровольном партнерстве с Европейским союзом и еще девять вели переговоры о заключении таких соглашений.

66. Европейский союз также установил партнерские отношения с неправительственной организацией «ТРАФФИК интернэшнл» для стимулирования инициатив по контролю за происхождением древесины и более рациональному лесопользованию в четырех странах Латинской Америки — Бразилии, Колумбии, Перу и Эквадоре, — с тем чтобы торговля древесиной отвечала целям плана действий. В частности, этот проект призван способствовать повышению уровня знаний в области правоприменения, управления и торговли в лесном секторе в Южной Америке и установлению ориентира для оценки изменений в сфере управления в лесном секторе[9].

67. Что касается Соединенных Штатов, то Закон Лейси, первоначально принятый в 1900 году, стал первым крупным законодательным актом в области охраны дикой природы в этой стране. До недавнего времени этот закон вводил лишь некоторые ограничения в отношении торговли растениями и продуктами растительного происхождения, полученными из незаконных источников, но в 2008 году Конгресс Соединенных Штатов внес в него поправки, объявив вне закона оборот растений или продуктов растительного происхождения, осуществляемый в нарушение любых законов, принятых федеральными властями Соединенных Штатов или органами власти штатов, племен или иностранных государств с целью охраны растительного мира.

68. В соответствии с Законом Лейси с поправками, внесенными в 2008 году, импортеры растений и продуктов растительного происхождения обязаны представить при ввозе декларацию, содержащую конкретные сведения о ввозимом растении или продукте растительного происхождения. Правительство Соединенных Штатов вводит требования об обязательном представлении данной декларации поэтапно, и в настоящее время оно распространяется на определенные виды древесной продукции.

69. Закон Лейси имеет давнюю репутацию надежного и успешного инструмента борьбы с незаконной торговлей дикими животными и растениями. Наряду с планом действий Европейского союза в области правоприменения, управления и торговли в лесном секторе Закон Лейси считается очень важным с точки зрения борьбы с незаконными рубками как в развивающихся, так и в развитых странах.

---

[9] Для получения дополнительной информации см. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/flegt_en.

70. В ноябре 2012 года принятый в Австралии Закон о запрещении незаконных рубок получил королевскую санкцию, что обеспечило его незамедлительное применение. Он нацелен на предотвращение ввоза незаконно заготовленных лесоматериалов, а также на запрещение обработки в Австралии незаконно заготовленной древесины. В отличие от Закона Лейси, он предусматривает, что австралийские операторы не могут сознательно, намеренно или по небрежности заниматься ввозом или обработкой незаконно заготовленных лесоматериалов.

71. Не только развитые страны предпринимают односторонние или двусторонние действия по борьбе с незаконными рубками. Данные, содержащиеся в добровольно представленных к одиннадцатой сессии Форума национальных докладах, свидетельствуют о том, что с 2007 года многие страны разработали и ввели в действие законы в целях дальнейшей борьбы с незаконным оборотом лесоматериалов. Многие сообщили о введении новой или измененной политики в области государственных закупок, в том числе Гана, Грузия и Ямайка, в то время как другие усилили контроль и проверку цепей поставок и систем отслеживания лесоматериалов, в том числе Либерия, Папуа — Новая Гвинея и Филиппины. Третьи ввели полный запрет на экспорт лесоматериалов в целях поощрения обработки древесины у себя в стране, а также пресечения вывоза незаконно заготовленной древесины.

72. Если говорить о двустороннем уровне, то в 2011 году Китай и Япония подписали меморандум о борьбе с незаконными рубками и связанной с этим торговлей в целях неистощительного лесопользования. Правительства обеих стран договорились прилагать усилия по созданию системы проверки законности лесоматериалов, которые заготавливаются, обрабатываются и распространяются на территории этих стран, а также импортируемых и экспортируемых лесоматериалов.

73. Что касается субрегионального уровня, то в июне 2014 года Кения, Объединенная Республика Танзания и Уганда создали Восточноафриканскую инициативу по борьбе с незаконной торговлей древесиной и реализации СВОД-плюс, являющуюся новаторским трансграничным механизмом, поддерживаемым Норвегией; она будет внедряться в сотрудничестве с Международной организацией уголовной полиции (Интерпол), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, Программой развития Организации Объединенных Наций, Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

74. В общей сложности пять страновых инициатив в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам, которые были реализованы в период между 2004 и 2015 годами и соорганизаторами которых выступали Индонезия, Мексика, Украина, Швейцария и Южная Африка, позволили заострить внимание на достигнутом прогрессе и остающихся пробелах и проблемах в области лесопользования и децентрализации в этой сфере во всех регионах мира[10].

[10] Страновые инициативы были реализованы в следующем порядке: Интерлакен, Швейцария (2004 год), Дурбан, Южная Африка (2008 год), Оахака, Мексика (2010 год), Львов, Украина (2012 год) и Интерлакен, Швейцария (2015 год).

75. Хотя каждая страновая инициатива была посвящена конкретному аспекту лесопользования (например, децентрализации, СВОД-плюс, «зеленой» экономике и будущему международного механизма по лесам), все они свидетельствовали об одном и том же — о распространенности проблем с претворением международных соглашений в действия на национальном уровне при сохранении знаний и ценностей в рамках многоуровневого лесопользования. На всех уровнях (местном, национальном, региональном и международном) лесопользование становится все более фрагментированным, и везде имеется свой круг заинтересованных сторон; но при этом каждый уровень оказывает влияние на другие различными способами, в первую очередь в силу взаимосвязанности учреждений, а также распространения идей и финансовых ресурсов.

76. Прогресс был достигнут и на международном уровне. В марте 2012 года Интерпол провел первую международную встречу на высшем уровне с участием руководителей, отвечающих за соблюдение и применение природоохранного законодательства, в ходе которой участники согласились с тем, что, хотя на национальном и международном уровнях предпринимаются усилия по решению проблемы незаконных рубок, скоординированная международная работа по расследованию и правоприменению остается недостаточной.

77. В частности, Интерпол создал проект по оказанию помощи в правоприменении в лесном секторе, направленный на повышение осведомленности о последствиях незаконных рубок, развитие потенциала в сфере правоприменения, совершенствование процесса обмена оперативной информацией и учреждение национальных целевых групп по экологической безопасности в целях обеспечения более тесного сотрудничества между национальными учреждениями и международными партнерами. Одним из наиболее существенных преимуществ Интерпола является его опыт в выявлении финансовых преступлений, включая отмывание денег, что помогает отслеживать незаконные потоки лесоматериалов.

78. Одним из крупных событий, относящихся к лесопользованию, является достижение соглашения о гарантиях СВОД-плюс. В ходе шестнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, которая состоялась в Канкуне, Мексика, в 2010 году, участники признали, что необходим комплекс гарантий СВОД-плюс, включающих обеспечение того, чтобы действия в рамках СВОД-плюс соответствовали национальным программам в лесном секторе и международным конвенциям и соглашениям; чтобы структуры управления СВОД-плюс оставались транспарентными и эффективными; и чтобы в рамках данных структур уважались знания и права коренных и местных общин (см. FCCC/CP/2010/7/Add.1, решение 1/CP.16).

79. Однако контроль за осуществлением гарантий СВОД-плюс остается сложной задачей. В ходе семнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, которая состоялась в Дурбане в 2011 году, была достигнута договоренность о создании системы информации по гарантиям в целях обеспечения транспарентности, последовательности, полноты и эффективности на основе представления национальных докладов раз в четыре года[11].

[11] Для получения дополнительной информации см. http://reddplussafeguards.com/?p=274.

80. Еще одним важным событием, относящимся к лесопользованию, является достижение соглашения по Добровольным руководящим принципам ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. Данные руководящие принципы были одобрены Комитетом по всемирной продовольственной безопасности 11 мая 2012 года и призваны способствовать обеспечению гарантированных прав владения и равноправного доступа к земельным, рыбным и лесным ресурсам, а также прав на их использование в качестве средства искоренения голода и нищеты, поддержки устойчивого развития и активизации мер по защите окружающей среды[12].

81. В мае 2014 года Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности приступило к реализации своей четырехлетней Глобальной программы борьбы с преступлениями в отношении диких видов флоры и фауны и лесных ресурсов. Целью этой программы является предоставление конкретной технической помощи для укрепления национального потенциала в сфере борьбы с преступлениями в отношении охраняемых диких видов флоры и фауны. Для этого уже создан соответствующий аналитический инструментарий.

82. Всемирный банк также имеет долгосрочную программу в области правоприменения и управления в лесном секторе, в основе которой региональный опыт, почерпнутый в Азии, Африке, Европе и Северной Азии. Одним из примеров является программа «Европейский инструмент соседства и партнерства — Правоприменение и управление в лесном секторе в восточных странах II», призванная содействовать устойчивому лесопользованию в Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине с опорой на первый проект подобного рода.

83. Международная организация по тропической древесине также предпринимает действия по борьбе с международной торговлей незаконными лесоматериалами. В частности, в 2009 году она приступила к реализации тематической программы в сфере правоприменения, управления и торговли в лесном секторе в целях обеспечения соблюдения законов и улучшения управления в государствах-членах, входящих в ее состав. А что касается недавнего времени, то в 2013 году эта организация подписала соглашение с Европейским союзом о реализации крупного проекта по оценке того, оказывает ли осуществление соглашений о добровольном партнерстве и плана действий в области правоприменения, управления и торговли в лесном секторе положительное воздействие на европейские рынки древесины.

84. Вступившая в силу в 1975 году Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, является самой длительно действующей международной инициативой, относящейся к правоприменению и управлению в лесном секторе. Участниками Конвенции являются 180 стран, благодаря чему она позволяет особенно эффективно контролировать международную торговлю лесными видами, перечисленными в приложении I к Конвенции, и отслеживать и контролировать международную торговлю сотнями древесных пород, перечисленных в приложении II к ней.

[12] Доступно по следующей ссылке: www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/.

Однако она не охватывает незаконную торговлю не находящимися под угрозой исчезновения видами.

C. Осуществление правоприменения и управления в лесном секторе

85. Существует общий консенсус относительно того, что за последнее десятилетие объем международной торговли незаконно заготовленными лесоматериалами существенно сократился. Современные технологии, такие как приборы Глобальной системы определения координат и другие средства отслеживания, позволили значительно повысить транспарентность в вопросе перемещения лесоматериалов. Учет и отслеживание древесины проще всего осуществлять в конкретных узких местах, особенно в пунктах пересечения границы и морских портах, что частично объясняет, почему реализация мер в области международной торговли оказалась особенно эффективной с точки зрения борьбы с этим явлением. В то же время сохраняются проблемы с определенными торговыми потоками, в отношении которых не действуют инструменты правоприменения и управления в лесном секторе, в частности с внутренней торговлей и региональной торговлей между развивающимися странами.

86. Несмотря на достигнутый прогресс, глобальный охват мер в области правоприменения и управления в лесном секторе остается неравномерным: одни страны и регионы лучше оснащены средствами борьбы с незаконной заготовкой лесоматериалов и торговлей ими, чем другие. Кроме того, если в сфере международной торговли лесоматериалами, особенно между странами Юга и Севера, принимались определенные меры, то внутренней, региональной торговле и торговле по линии Юг-Юг не всегда уделялось достаточно внимания. Из-за неравномерного охвата и отсутствия норм, применимых к внутренней, региональной торговле и торговле по линии Юг-Юг, имеется возможность использовать бреши в законодательстве и осуществлять регулируемый оборот, в результате чего появляется риск ослабления глобальных усилий, направленных на улучшение правоприменения и управления в лесном секторе.

VI. Правоприменение и управление в лесном секторе: перспективы

87. В последние 15 лет правоприменение и управление в лесном секторе часто были главными элементами политики в области лесопользования. Внимание, уделяемое на высоком политическом уровне, многосторонний подход на основе ряда взаимодополняющих инструментов, в том числе законодательных реформ и добровольных схем и партнерств, а также более совершенные информационно-коммуникационные технологии способствовали такому успеху в обеспечении приоритетности правоприменения и управления в лесном секторе в рамках этой политики. Взаимодействие и взаимодополняемость, опирающиеся на сотрудничество между организациями и взаимное признание ими своих различных механизмов, также способствовали эффективной борьбе с незаконными рубками во всем мире.

88. Однако в отсутствие универсальной основы для содействия правоприменению и управлению в лесном секторе бессистемное и случайное накаплива-

ние всевозможных механизмов на различных уровнях привело к появлению перегруженного и сложного набора законов, отличающихся от региона к региону. Ориентироваться в этом сложном наборе законов может быть очень непросто, что может быть чревато риском для инвестирования в лесной сектор. Кроме того, множественность законов приводит к размыванию границ между законной и незаконной практикой, в результате чего появляется «серая зона», ведущая к ослаблению глобальной борьбы с незаконными рубками.

89. Помимо этого, если некоторые регионы охвачены эффективными механизмами, которые позволили практически полностью искоренить незаконную заготовку лесоматериалов и торговлю ими, то другие регионы в значительной степени остаются ими неохваченными. Незаконные методы, которые наказываются в одних регионах, могут считаться приемлемыми в других, что приводит к появлению значительных пробелов в нынешнем своде законодательных норм в области правоприменения и управления в лесном секторе и может провоцировать использование брешей в законодательстве и осуществление регулируемого оборота, снижая тем самым эффективность всего набора мер по содействию правоприменению и управлению в лесном секторе.

90. В свете изложенных выше соображений необходимо рассмотреть три крупных аспекта нынешней ситуации в области правоприменения и управления в лесном секторе. Необходимо провести глобальный обзор всех мер в сфере правоприменения и управления в лесном секторе, с тем чтобы лучше понять ситуацию с правоприменением и управлением в лесном секторе в целом. Это помогло бы выявить остающиеся пробелы, чтобы можно было заняться их более эффективным устранением, а также уменьшить масштабы проблемы возможного регулируемого оборота.

91. При исследовании глобальной ситуации в области правоприменения и управления в лесном секторе, охватывающей множество различных мер, необходимо выявлять передовой опыт на всех уровнях, с тем чтобы его можно было приспособить для устранения географических и тематических пробелов там, где меры по правоприменению и управлению в лесном секторе в настоящее время являются недостаточными или неэффективными. Это сделало бы всю систему правоприменения и управления в лесном секторе более согласованной и эффективной.

92. Необходимо лучше понимать связь между правоприменением и управлением в лесном секторе и финансированием в этой области. Правоприменение и управление в лесном секторе является важным компонентом создания благоприятной среды, стимулирующей приток инвестиций, особенно прямых иностранных инвестиций, в лесной сектор. Однако нагромождение законов и правил может привести к увеличению операционных расходов, причем настолько, что это отобьет охоту к инвестированию. Цель состоит в том, чтобы найти золотую середину, когда правоприменение и управление в лесном секторе и финансирование в эту сферу максимально усиливают друг друга.

93. В рамках последней страновой инициативы, реализованной в Интерлакене, Швейцария, в феврале 2015 года, также предлагаются конкретные рекомендации по улучшению правоприменения и управления в лесном секторе на глобальном уровне, в том числе за счет создания платформы для обмена опытом и извлеченными уроками в области управления лесным хозяйством, привлечения и вовлечения частного сектора и других основных групп, совершен-

ствования политики и правил с целью создания более благоприятных условий и привлечения инвестиций, и для информирования механизмов СВОД-плюс о более широком круге вопросов управления в лесном секторе и содействия введению в действие гарантий в рамках СВОД-плюс.

VII. Выводы

94. В последние годы сферы финансирования и правоприменения и управления в лесном секторе были, вероятно, наиболее быстро меняющимися аспектами политики в области лесопользования. Это особенно динамичные области, в которых случайное нагромождение инициатив привело к появлению перегруженных и сложных систем, характеризующихся недостаточной международной согласованностью и координацией. Обе эти сферы много выиграли бы от улучшения координации на международном уровне.

95. Что касается финансирования, то механизм содействия в рамках Форума является оптимальным в плане возможности содействовать улучшению координации, если его масштабы и функции будут надлежащим образом расширены. Однако для того чтобы этот механизм содействия играл важную роль в будущем международного механизма по лесам и мог помогать странам в мобилизации финансирования в лесном секторе, необходимо существенно увеличить объем ресурсов механизма для выполнения его расширенных функций. Секретариат также должен быть усилен достаточными людскими и бюджетными ресурсами, чтобы он мог продолжить реализацию различных функций механизма содействия.

96. Кроме того, нет никаких сомнений в том, что в области правоприменения и управления в лесном секторе остаются пробелы и что можно лучше согласовать существующие — и иногда дублирующие друг друга — инициативы в целях повышения эффективности борьбы с незаконной заготовкой лесоматериалов.

97. Отражающий поднимавшиеся выше вопросы набор предлагаемых ключевых мер, касающихся как средств осуществления, так и правоприменения и управления в лесном секторе, приводится в докладе Генерального секретаря об обзоре эффективности международного механизма по лесам и рассмотрении всех возможных направлений дальнейших действий, в том числе в содержащихся в этом докладе выводах и рекомендациях.