



Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

2016

СОСТОЯНИЕ ЛЕСОВ МИРА

**ЛЕСА И СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО:
ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

ФОТО НА ОБЛОЖКЕ ©ФАО/Ади Виратмо

ИНДОНЕЗИЯ. Рисовые террасы на острове Бали. Целью этой системы террасирования, способствующей сохранению экосистемы и одновременно предоставляющей источники средств к существованию для местных фермеров, является полноценное использование земли и предотвращение эрозии.

Для цитирования:

ФАО. 2016. *Состояние лесов мира 2016.*

Леса и сельское хозяйство: проблемы и возможности землепользования. Рим.

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

ISBN 978-92-5-409208-5

ФАО приветствует использование, тиражирование и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте. Если не указано иное, этот материал разрешается копировать, скачивать и распечатывать для целей частного изучения, научных исследований и обучения, либо для использования в некоммерческих продуктах или услугах при условии, что ФАО будет надлежащим образом указана в качестве источника и обладателя авторского права, и что при этом никоим образом не предполагается, что ФАО одобряет мнения, продукты или услуги пользователей.

Для получения прав на перевод и адаптацию, а также на перепродажу и другие виды коммерческого использования, следует направить запрос по адресам: www.fao.org/contact-us/licence-request или copyright@fao.org.

Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО (www.fao.org/publications); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: publications-sales@fao.org.

2016 СОСТОЯНИЕ ЛЕСОВ МИРА

ЛЕСА И СЕЛЬСКОЕ
ХОЗЯЙСТВО: ПРОБЛЕМЫ И
ВОЗМОЖНОСТИ
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	vi	
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	viii	
СОКРАЩЕНИЯ	ix	
РЕЗЮМЕ	x	
ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ	xiv	
ГЛАВА 1		
ВВЕДЕНИЕ	1	
ГЛАВА 2		
ТЕНДЕНЦИИ В ИЗМЕНЕНИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	7	
Основные тезисы	8	
2.1 Введение	10	
2.2 Всеобщая история хозяйственного освоения лесных земель	11	
2.3 Динамика изменений в землепользовании в XXI веке	14	
2.4 Причины сельскохозяйственного освоения лесных земель	20	
2.5 Причины перепрофилирования сельскохозяйственных угодий в лесные земли	23	
ГЛАВА 3		
ИЗМЕНЕНИЯ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ: ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ	25	
Основные тезисы	26	
3.1 Введение	28	
3.2 Меры регулирования изменений в землепользовании: перевод лесных угодий в сельскохозяйственные и сельскохозяйственных в лесные	29	
3.3 Нормативно-правовое регулирование смены лесохозяйственного землепользования на аграрное: сложности и проблемы	35	
3.4 Инвестиции в сельское и лесное хозяйство и их воздействие на землепользование	39	
3.5 Институциональные механизмы регулирования изменений в землепользовании	47	
ГЛАВА 4		
ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ЛЕСОВ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	53	
Основные тезисы	54	
4.1 Борьба с обезлесением, совершенствование сельского хозяйства и укрепление продовольственной безопасности	56	
4.2 Примеры из страновой практики	58	
4.3 Общие темы и извлеченные уроки: как укрепить продовольственную безопасность и увеличить сельскохозяйственное производство без сокращения площади лесов	84	
ГЛАВА 5		
НА ПУТИ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В ИНТЕРЕСАХ ЛЕСНОГО И СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	93	
5.1 Основные выводы	94	
5.2 Последствия для государственной политики	97	
ПРИЛОЖЕНИЕ		
ОПРЕДЕЛЕНИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ	103	
Определения	104	
Методология	106	
БИБЛИОГРАФИЯ	113	

ТАБЛИЦЫ, ДИАГРАММЫ И ВРЕЗКИ

ТАБЛИЦЫ

2.1 Страны с чистым приростом сельскохозяйственных площадей и чистым сокращением лесных угодий, 2000–2010 годы **16**

3.1 Примеры межсекторной координации, взятые из секторных нормативных документов **34**

3.2 Примеры оснований, допускающих реперофиллирование лесных земель, и условия такого реперофиллирования **36**

3.3 Сопоставление возможностей стран по мониторингу изменения площади лесов с качеством представленных данных о факторах, взятых из отчетов 45 стран о готовности к выполнению программы СВОД+ **46**

4.1 Увеличение площади лесов и укрепление продовольственной безопасности, 1990–2015 годы **57**

A.1 Число проанализированных документов и тематика содержащихся в них баз данных **110**

A.2 Перечень стран, чьи данные использованы для анализов, представленных на рис. 3.1–3.5. **111**

РИСУНКИ

2.1 Доля основных категорий земель в общей площади суши, 2010 год **13**

2.2 Чистое среднегодовое изменение площади лесных и сельскохозяйственных угодий по климатическим зонам, 2000–2010 годы **13**

2.3 Чистое среднегодовое изменение лесных площадей по климатическим зонам (тыс. га в год) **13**

2.4 Процентная доля чистого изменения лесных площадей и численности сельского населения по климатическим зонам, 2000–2010 годы **15**

2.5 Чистое среднегодовое изменение площади лесных и сельскохозяйственных угодий в странах по категориям дохода, 2000–2010 годы **15**

2.6 Чистое среднегодовое изменение площади сельскохозяйственных и лесных угодий в субрегионах, 2000–2010 годы **16**

2.7 Чистое среднегодовое изменение площади сельскохозяйственных и лесных угодий в субрегионах, 2000–2010 годы **16**

2.8 Чистое изменение площади сельскохозяйственных и лесных угодий по странам/территориям, 2000–2010 годы **18**

2.9 Оценка (А) доли земель с изменившимся видом землепользования под воздействием непосредственных причин обезлесения и (В) абсолютное чистое изменение лесных площадей под воздействием непосредственных причин обезлесения по регионам, 2000–2010 годы **21**

2.10 Доли утраченного леса, связываемые с различными причинами, в семи странах Южной Америки, 1990–2005 годы **21**

3.1 Представленность проблематики смены режима землепользования «лес – сельское хозяйство» в национальных нормативных документах (60 документов из 27 стран) по объектам регулирования, в процентах **30**

3.2 Факторы, способствующие обезлесению, указанные (однократно) в документах по лесной политике семи стран, где в 2000–2010 годах наблюдалось сокращение лесных площадей и увеличение сельскохозяйственных площадей **30**

3.3 Приоритеты, указанные в 34 документах по сельскохозяйственной и лесной политике 18 стран **32**

3.4 Выгоды от лесов, которые упоминаются в сельскохозяйственной политике (на основании документов десяти стран) **32**

3.5 Стратегии производства продовольствия в сельскохозяйственной политике (девять стран) **32**

3.6 Изменения в структуре прав на управление лесами, находящимися в государственной собственности, 1990–2010 годы **34**

3.7 Стандартные этапы вывода угодий из категории лесных земель, предшествующие выдаче разрешения на смену вида пользования **36**

3.8 Взаимосвязь между инвестициями в сельское хозяйство, изменением площади лесов и бедностью **41**

3.9 Государственные расходы на леса, темпы прироста лесных площадей и вклад лесного сектора в национальный валовой внутренний продукт **41**

3.10 Суммарные частные инвестиции в лесонасаждение в развивающихся странах, 2011 год **44**

3.11 Министерства, несущие основную ответственность за лесную политику, 2008 год **44**

A.1 Страны в разбивке по преобладающим климатическим зонам **108**

ВРЕЗКИ

1.1 ЦУР и задачи, напрямую затрагивающие сельское и лесное хозяйство **5**

3.1 Важная роль правоприменения в предотвращении незаконного реперофиллирования лесных земель **38**

3.2 Примеры законодательных положений по вопросам реперофиллирования лесных земель и проблемы, связанные с их реализацией в Папуа–Новой Гвинее **38**

3.3 Инициатива «Единая карта» в Индонезии **46**

3.4 Система экологической регистрации для сельских районов в Бразилии **46**

4.1 Ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Чили **59**

4.2 Ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Коста-Рике **63**

4.3 Ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Гамбии **65**

4.4 Ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Грузии **69**

4.5 Ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Гане **73**

4.6 Ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Тунисе **77**

4.7 Ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова во Вьетнаме **79**

4.8 Комплексная политика в отношении лесов, обеспечения продовольственной безопасности и устойчивых источников дохода для населения – уроки из опыта Республики Корея **83**

ПРЕДИСЛОВИЕ

Момент для выхода в свет доклада *«Состояние лесов мира – 2016»* выбран как нельзя лучше: ФАО готовится играть ключевую роль в помощи странам в разработке планов, мер политики и программ, направленных на достижение Целей устойчивого развития (ЦУР). В Повестке дня на период до 2030 года признано, что вопросы продовольствия, благосостояния людей и управления природными ресурсами больше нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Там содержится призыв к выработке последовательного, комплексного подхода к проблемам устойчивости во всех сельскохозяйственных секторах и продовольственных системах.

Доклад посвящен проблемам и перспективам, которые обусловлены сложными взаимосвязями между лесами, сельским хозяйством и устойчивым развитием. В нем наглядно доказывается, что устойчивое ведение лесного и сельского хозяйства и их интеграция в планы землепользования имеют важнейшее значение для достижения ЦУР, обеспечения продовольственной безопасности и борьбы с изменением климата.

Известно, что леса и деревья способствуют устойчивому ведению сельского хозяйства, например, они стабилизируют почву и климат, регулируют водосток, дают тень и укрытие, создают ареал обитания для опылителей и естественных врагов сельскохозяйственных вредителей. Гармонично вписанные в сельскохозяйственный ландшафт, леса и деревья могут служить повышению продуктивности

сельского хозяйства. Леса и деревья также могут способствовать обеспечению продовольственной безопасности миллионов людей, для которых они служат важным источником питания, энергии и дохода, в том числе в трудное время.

Наряду с этим, сельское хозяйство по-прежнему является серьезным фактором обезлесения в мире, а меры государственной политики в области сельского, лесного хозяйства и земельных отношений зачастую не согласуются друг с другом.

Доклад *«Состояние лесов мира – 2016»* показывает, что некоторым странам удалось увязать воедино стремления различных секторов, добиться повышения продуктивности сельского хозяйства и укрепления продовольственной безопасности для своего населения, и одновременно с этим остановить и даже обратить вспять процесс обезлесения. В докладе эта ситуация рассматривается на примере семи стран, но аналогичные изменения происходят и в некоторых других странах. На сегодня задача состоит в том, чтобы поощрять такие позитивные тенденции в странах – особенно с низким уровнем доходов, – где по-прежнему отсутствует продовольственная безопасность и сокращается площадь лесов.

Комплексное планирование землепользования создает важнейшую стратегическую основу для обеспечения баланса различных видов землепользования. Что немаловажно, такой процесс планирования должен быть коллективным – потому что в конечном счете

претворять планы в жизнь предстоит фермерам и другим жителям сельских районов, и они будут это делать только в том случае, если это будет соответствовать их интересам.

ФАО стремится быть нейтральной площадкой для дискуссий, где страны могут получать объективную информацию и открыто обсуждать имеющиеся возможности для устойчивой интенсификации сельского хозяйства. Доклад «Состояние лесов мира – 2016» служит информационной основой такого диалога. В нем представлен ряд рекомендаций о том, как страны при содействии международного сообщества могут формировать подходы в направлении более гармоничной интеграции лесного и сельского хозяйства при одновременном укреплении продовольственной безопасности и сокращении убыли лесов. В некоторых странах леса все равно будут

вытесняться сельскохозяйственными угодьями. Но при планомерном, комплексном подходе смена вида землепользования с лесохозяйственного на сельскохозяйственный будет наносить меньше ущерба окружающей среде и приносить более позитивные экономические и социальные результаты.

Лесному и сельскому хозяйству отведена огромная роль в решении исторической задачи, поставленной в Повестке дня на период до 2030 года, по избавлению мира от двух бед – нищеты и голода. Но для этого необходимо срочно наладить более тесное сотрудничество и партнерство между различными секторами и на всех уровнях. Убежден, что данный доклад будет способствовать объединению усилий в лесохозяйственном, сельскохозяйственном и других важных секторах, таких как энергетика, водное хозяйство и развитие сельских районов, во имя достижения Целей устойчивого развития.



Жозе Грациану да Силва

Генеральный директор ФАО

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Подготовка доклада «*Состояние лесов мира – 2016*» координировалась Э. Мюллер, большую помощь которой оказывали Я. Баумгартнер (глава 3), И. Бютту-Куплевацкая (глава 3), Д. Хендерсон-Ховат (главы 1, 4 и 5), Т. Жувенал (глава 3), К. Мак-Дикен (глава 2), Р. Молетт (глава 3), Рао Матта (глава 3), С. Мауло (глава 2), О. Йонссон (глава 2), Э. Раметштайнер (глава 3) и Д. Риб (глава 4).

Большой вклад в подготовку главы 3 внесли Группа ФАО по анализу решений в области продовольственной и сельскохозяйственной политики (АРПСХП) и Управление по правовым вопросам, и особенно Б. Кюмланган, Э. Сарторетто, А. Томаси и А. Ваттер-Рубио.

Страновые примеры в главе 4 подготовили Х. Кабрера-Перрамон и Г. Гроссе (Чили); Р. де Камино-Велозо, Р. Виллалобос, Ж.-П. Моралес-Эмерик (Коста-Рика); М. Джайтех (Гамбия); П. Торчинава (Грузия); И. Куудаар (Гана); Х. Дали (Тунис); Т.К. Нгуен и Х.К. Луонг (Вьетнам).

При подготовке публикации использовались материалы обзоров и замечания, полученные от многих коллег из других технических отделов ФАО.

За общую редакцию издания отвечал А. Сарр, а С. Лапстун осуществляла координацию работы по выпуску данной публикации. Служба программирования заседаний и документации ФАО обеспечивала типографские услуги, а также перевод текста при содействии Н. Беррамони, Ю. Чень, А. Хамида, В. Христолюбовой, А. Лебедиса, И. Ли, Д. Моралеса, Н. Пикара, Д. Риб и Ц. Сабогала в дополнение к упомянутым выше лицам, принявшим участие в подготовке данного доклада.

Группа публикаций Управления общеорганизационных коммуникаций ФАО обеспечила редакционную поддержку, художественное оформление и подготовку макета на всех шести официальных языках Организации.

СОКРАЩЕНИЯ

АРПСХП

Анализ решений в области продовольственной и сельскохозяйственной политики

ВВП

валовый внутренний продукт

ВНД

валовый национальный доход

ДОЛЛ. США

доллар США

КБО ООН

Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием

МЕЖД. ДОЛЛ.

международный доллар

ООН

Организация Объединенных Наций

ОПР

официальная помощь в целях развития

ПОНУВ

Предполагаемый определяемый на национальном уровне вклад

ППС

паритет покупательной способности

ПЭУ

платежи за экологические услуги

РКИКООН

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата

РН

распространенность недоедания

СВОД+

сокращение выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов, в том числе путем сохранения лесов, рационального лесопользования и увеличения накопления углерода в лесах

ЦУР

Цель в области устойчивого развития

ЧН

число людей, страдающих от недоедания

ФАО

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

ФПТ

Форум потребительских товаров

FLEGT

Правоприменение, управление и торговля в лесном секторе [инициатива Европейского союза]

PPCDAM

План действий по предупреждению и борьбе с обезлесением в регионе Амазония (Бразилия)

SINAC

Национальная система особо охраняемых природных территорий (Коста Рика)

РЕЗЮМЕ



ГЛАВА 1 ВВЕДЕНИЕ

В **ГЛАВЕ 1** основной акцент делается на важности устойчивого ведения сельского хозяйства, обеспечения продовольственной безопасности и прекращения процесса обезлесения. Эти целевые задачи закреплены в двух из 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР), содержащихся в документе «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», а именно в ЦУР 2 и ЦУР 15. Леса играют ключевую роль и в достижении других ЦУР, таких как искоренение нищеты, сохранение и восстановление связанных с водой экосистем, доступ к устойчивым источникам энергии и борьба с изменением климата. Кроме того, меры в сфере сельского и лесного хозяйства, а также в отношении других видов землепользования будут играть важную роль в выполнении обязательств, взятых на себя странами в рамках Парижского соглашения по проблеме изменения климата.



ГЛАВА 2 ТЕНДЕНЦИИ В ИЗМЕНЕНИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

В **ГЛАВЕ 2** представлен анализ тенденций, касающихся изменений в землепользовании, основной упор в котором сделан на процессе обезлесения, вызванном сельскохозяйственным освоением лесных земель, и на расширении лесных площадей за счет земель, ранее использовавшихся для нужд сельского

хозяйства. Краткий исторический обзор показывает, что еще тысячи лет назад существовала связь между ростом населения, повышением спроса на сельскохозяйственные земли и исчезновением лесов и что при ослаблении действия факторов, обуславливающих обезлесение, воспроизводство леса иногда происходит естественным путем. Вырубка лесов была наиболее распространена в умеренной климатической зоне до конца XIX века, а сейчас чаще всего ведется в районах с тропическим климатом. В умеренной климатической зоне в последние годы происходило чистое увеличение лесных площадей, тогда как в бореальной и субтропической климатических зонах площадь лесов изменилась незначительно.

В странах тропической зоны чистая годовая убыль площади леса с 2000 по 2010 год составила 7 млн га, а чистый годовой прирост площадей сельскохозяйственных угодий превысил 6 млн га. Самая большая убыль лесных массивов и самый большой прирост площадей, используемых под сельскохозяйственные нужды, в указанный период происходили в группе стран с низким уровнем доходов, где одновременно с этим отмечался рост численности сельского населения. В тропической и субтропической зонах на крупное товарное сельское хозяйство приходится около 40 процентов обезлесения, на местное потребительское сельское хозяйство – 33 процента, на инфраструктуру – 10 процентов, рост городов – 10 процентов и добычу полезных ископаемых – 7 процентов. При этом наблюдаются значительные различия между регионами, например: вклад товарного сельского хозяйства в исчезновение лесов в Латинской Америке составил почти 70 процентов, тогда как в Африке, где более важную роль в процессе обезлесения играют мелкие хозяйства, на его долю приходилась лишь треть сокращения площади лесов. Глубинные причины, влияющие на трансформацию лесных угодий, включают в себя рост населения и изменение рационов питания людей; тенденции в развитии сельского хозяйства, например, изменение рыночной конъюнктуры, технический прогресс и активные меры политики; обеспеченность прав землеуладения и регулирование изменений в землепользовании. В 2010–2015 годах процесс исчезновения лесов (большую часть которых составляли естественные

леса) частично компенсировался за счет естественной экспансии лесов, которые часто занимают земли, выведенные из сельскохозяйственного оборота (2,2 млн га в год), и создания искусственных лесонасаждений (3,1 млн га в год).



ГЛАВА 3 ИЗМЕНЕНИЯ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ: ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

В **ГЛАВЕ 3** рассматривается то, как в разных странах регулируются изменения в землепользовании, связанные с перепрофилированием лесных земель под нужды сельского хозяйства, и, наоборот, в частности, в контексте государственной политики, нормативно-правовой базы, инвестиций в сельское и лесное хозяйство, а также институциональных механизмов. Зачастую на реализацию политики влияют традиционно сложившиеся нормы, особенно там, где официально провозглашенная политика не обеспечивает необходимой ясности, не проводится в жизнь с достаточной настойчивостью или не соответствует законным потребностям заинтересованных сторон.

Анализ государственной политики 35 стран показал, что смена вида землепользования при превращении лесных угодий в сельскохозяйственные и наоборот позитивным образом регулируется общенациональными нормативными документами менее чем в половине из них. В странах все более ощущается необходимость государственного регулирования изменений в землепользовании, в том числе в свете недавних международных соглашений, таких как Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Парижское соглашение по проблеме изменения климата.

В документах, касающихся лесной политики семи стран, где в 1990–2015 годах происходило сокращение лесных площадей и увеличение площади

сельскохозяйственных угодий, в качестве причин таких изменений указываются: воздействие сельского хозяйства (в том числе подсечное земледелие, самовольное освоение и захват земель, а также выпас скота); заготовка лесной продукции, в том числе древесного топлива; социальные факторы, в частности демографический рост, бедность, создание поселений и развитие промышленности.

В документах по сельскохозяйственной политике, где упоминаются леса, наиболее часто фигурируют следующие выгоды от лесов: использование недревесной лесной продукции в качестве продовольствия и кормов; защита сельскохозяйственных культур и почв; связывание углерода; выгоды, связанные с водными ресурсами; и агролесоводство. Несмотря на признание важности согласованного и последовательного подхода к регулированию землепользования, только в немногих из изученных нормативных документов были прописаны пути для его реализации; и лишь в четверти документов имелось четкое указание на увязку интересов развития сельского и лесного хозяйства. Вместе с тем, некоторые нормативные документы, в том числе по вопросам продовольственной безопасности и общенационального развития, содержат меры по координации, которые могут послужить хорошим примером.

Анализ нормативно-правового регулирования указал на важность официального признания традиционных прав владения и пользования, особенно для представителей уязвимых групп населения, чья жизнь зависит от ресурсов лесов. В ходе анализа была также собрана информация о законодательных положениях по вопросам перепрофилирования лесных земель под нужды сельского хозяйства и о проблемах, связанных с их реализацией.

Изучение инвестиций в сельское и лесное хозяйство и их последствий для землепользования показало, что существует взаимосвязь между изменениями лесного покрова, инвестициями в сельское и лесное хозяйство и бедностью. В целом сокращение лесных площадей происходит быстрее в тех странах с низким уровнем доходов, где инвестиции в сельское и лесное хозяйство относительно невелики. Все больше

прямых государственных инвестиций направляется на программы экологической и социальной защиты и на другие общепользные цели (в частности, на научные исследования и разработки) и все больше внимания уделяется созданию благоприятных условий для инвестиций частного сектора. В любых механизмах стимулирования инвестиций должны предусматриваться социальные и экологические гарантии.

Анализ высветил важную роль комплексного планирования землепользования и коллективных подходов с использованием таких инструментов, как оценка пригодности земель и полноценный учет мнения заинтересованных сторон.

Институциональные механизмы должны включать в себя организации гражданского общества и частного сектора, а также государственные органы. Такой охват помогает обеспечить легитимность государственной политики в отношении изменений в землепользовании, совершенствовать сферу регулирования и управления в этой области, а также развивать партнерское взаимодействие, нацеленное на эффективную реализацию такой политики.



ГЛАВА 4 ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ЛЕСОВ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В **ГЛАВЕ 4** представлен практический опыт семи стран – Чили, Коста-Рики, Гамбии, Грузии, Ганы, Туниса и Вьетнама, – подтверждающий, что можно улучшить положение в области продовольственной безопасности и при этом сохранить или даже увеличить площадь лесов. Во всех изученных странах, кроме одной, в период 1990–2015 годов достигнуты успехи по двум индикаторам продовольственной безопасности (распространенность недоедания и число людей, страдающих от недоедания), а также в увеличении

площади лесов. Эти страны были выбраны в качестве примеров ввиду их принадлежности к разным регионам и разным категориям по уровню доходов. После смягчения первоначальных критериев отбора в выборку была включена одна страна с низким уровнем доходов (Гамбия).

По каждому страновому примеру представлена информация об экономических и демографических условиях; тенденциях, касающихся продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов; нормативных, правовых и институциональных механизмах а также о ключевых факторах, способствовавших формированию позитивных тенденций в отношении продовольственной безопасности и лесных площадей.

Во всех рассмотренных странах произошел позитивный экономический рост, в некоторых странах этот рост был связан со структурными экономическими реформами. В большинстве исследованных стран прослеживается связь между бедностью и отсутствием продовольственной безопасности и становится очевидной важность включения задач преодоления бедности и сокращения неравенства в качестве ключевых приоритетов национальной экономической политики. Ряд примеров свидетельствует о важности сбалансированного подхода к сельскому и лесному хозяйству при разработке политики и ее инструментов, направленных на достижение положительных сдвигов в лесном секторе и одновременно на укрепление продовольственной безопасности и повышение продуктивности сельского хозяйства. Они указывают на то, что при создании модернизированной, открытой сельскохозяйственной экономики должны предусматриваться взаимодополняющие социальные и экологические гарантии, например, для защиты уязвимых домохозяйств от воздействия конъюнктуры мирового рынка и предотвращения ущерба для окружающей среды от интенсификации сельскохозяйственного производства. В рассмотренных странах полноценное признание получила хозяйственная, социальная и экологическая ценность лесов и, в том числе, их роль в выполнении широких программ устойчивого

развития, преодоления бедности и смягчения последствий изменения климата.

На примере рассмотренных стран показана важность использования правильных инструментов политики для повышения продуктивности сельского хозяйства и развития устойчивого управления лесами; в рассмотренных странах для этой цели применяются различные фискальные меры (например, стимулирование и налоговые льготы), а также инструменты регулирования. Все страновые примеры свидетельствуют о необходимости эффективных правовых и институциональных механизмов, обеспечивающих предсказуемость и надежность режима землевладения и мер регулирования изменений в землепользовании, предусматривающих в том числе, проведение оценок экологического воздействия и особую защиту охраняемых территорий. Рассмотренные примеры также указывают на важность выделения достаточного финансирования в рамках государственных инвестиций в сельское и лесное хозяйство и, в целом, программ развития сельских районов. Среди источников финансирования в изученных странах были выделены: государственный бюджет, механизмы платежей за экологические услуги, доходы от реализации продукции государственных лесов, роялти, лицензионные платежи, налоги на лесную продукцию, экспортные сборы, официальная помощь в целях развития и, в перспективе, средства по линии программы СВОД¹. Ряд страновых примеров показывает, что передача прав на управление лесами местным

общинам помогает повысить уровень жизни населения и укрепить поддержку устойчивого управления лесами на местах. При делегировании прав на управление необходимо четко прописывать распределение функций и обязанностей между государством и местными общинами.

Страновые исследования показали важность комплексных подходов к землепользованию на национальном, ландшафтном и местном уровнях. Среди примеров таких подходов – составление генеральных планов землепользования; взаимодействие между сельскохозяйственными и лесохозяйственными исследовательскими институтами и службами распространения знаний; управление водосборными бассейнами; агролесоводственные системы.



ГЛАВА 5 НА ПУТИ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В ИНТЕРЕСАХ ЛЕСНОГО И СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В **ГЛАВЕ 5** обобщены выводы предыдущих глав и даются рекомендации по совершенствованию государственной политики в сфере лесохозяйственного и сельскохозяйственного землепользования.

¹ СВОД+ - сокращение выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов, в том числе путем сохранения лесов, рационального лесопользования и увеличения накопления углерода в лесах.

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ



1 Для удовлетворения растущих потребностей в продовольствии и других видах продукции наземных экосистем необходимы **ВЫСОКОПРОДУКТИВНЫЕ ЛАНДШАФТЫ** и устойчивое управление ими.



2 Леса играют ключевую роль в **КРУГОВОРОТЕ ВОДЫ В ПРИРОДЕ, СОХРАНЕНИИ ПОЧВЫ, СВЯЗЫВАНИИ УГЛЕРОДА, ОБЕСПЕЧЕНИИ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ**, в том числе и для опылителей. Рациональное лесопользование является важнейшим условием устойчивого ведения сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности.



3 Сельское хозяйство по-прежнему выступает как наиболее значимый фактор глобального обезлесения и существует настоятельная необходимость в развитии более **ПОЗИТИВНЫХ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ** между сельским и лесным хозяйством.



4 Согласованные странами в 2015 году 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР) носят **«КОМПЛЕКСНЫЙ И НЕДЕЛИМЫЙ ХАРАКТЕР»**. Прогресс в реализации коренных элементов ЦУР – перехода к устойчивому ведению сельского хозяйства, обеспечения продовольственной безопасности и устойчивого управления лесами – должен достигаться одновременно.

СОСТОЯНИЕ ЛЕСОВ МИРА 2016



5 Необходимо **СОВЕРШЕНСТВОВАТЬ СОГЛАСОВАННОСТЬ МЕР** политики по вопросам лесного и сельского хозяйства, продовольствия, землепользования и развития сельских районов. Не менее пристальное внимание должно уделяться созданию четкой нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы, связанные с изменениями в землепользовании, в том числе системам гарантированного обеспечения прав владения и пользования, в которых признаются традиционные, закрепленные обычаями права пользования землей и лесной продукцией.



6 Там, где основным фактором, приводящим к изменениям в землепользовании, является крупномасштабное товарное сельское хозяйство, необходимо создание эффективной системы **РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАКИХ ИЗМЕНЕНИЙ**, обеспечивающей наличие соответствующих социальных и экологических гарантий. Положительного эффекта также удастся достигнуть при осуществлении таких инициатив частных компаний в сфере отраслевого управления, как внедрение систем добровольной сертификации или взятие обязательств по «нулевому обезлесению».



7 Там, где основной движущей силой изменений в землепользовании выступает потребительское сельское хозяйство, наряду с мерами по совершенствованию методов ведения сельского хозяйства, агролесоводства и других видов землепользования, необходимы широкие **МЕРЫ ПО БОРЬБЕ С БЕДНОСТЬЮ И ПО РАЗВИТИЮ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ**.



8 **КОМПЛЕКСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ** служит стратегической основой, позволяющей сбалансировать различные виды землепользования на национальном и субнациональном уровнях, а также на уровне ландшафта. Такая деятельность должна предусматривать конструктивное участие заинтересованных сторон, чтобы обеспечить легитимность планов землепользования и поддержку со стороны заинтересованных сторон в ходе их реализации и контроле за этим процессом.



9 Продовольственную безопасность предпочтительнее обеспечивать путем **ИНТЕНСИФИКАЦИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА** и реализации других мер, таких как социальная защита, нежели с помощью расширения площади обрабатываемых земель в ущерб лесам.



ГЛАВА 1

ВВЕДЕНИЕ

МОНГОЛИЯ

Лесник-доброволец, член местной группы
пользователей лесов, верхом на лошади.

©ФАО/Шон Галлахер



ВВЕДЕНИЕ

«Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (ООН, 2015a), принятая мировыми лидерами на Саммите Организации Объединенных Наций (ООН) по устойчивому развитию в сентябре 2015 года, – это план действий для людей, планеты и процветания. В ней подчеркивается необходимость смелых реформаторских шагов для выведения мира на траекторию устойчивого и жизнестойкого развития, а также изложены 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР), которые свидетельствуют о масштабности и амбициозности этого плана. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года отмечен комплексный и неделимый характер ЦУР и огромная важность их взаимосвязанности.

Значимость роли лесов в достижении ЦУР была отмечена на XIV Всемирном лесном конгрессе, который состоялся в Дурбане в сентябре 2015 года с участием около четырех тысяч делегатов из 138 стран. В Дурбанской декларации Конгресс представил свое видение вклада лесов в выполнение Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, подчеркнув следующие аспекты.

- ▶ Леса – это не просто деревья, они играют фундаментальную роль в обеспечении продовольственной безопасности и улучшении условий существования людей. В будущем леса помогут повысить устойчивость общин к внешним факторам, обеспечивая их пищей, топливной древесиной, кровом, кормами и волокнами; они станут источником дохода и занятости, обеспечивая процветание населения и общества, являясь хранилищем биоразнообразия и способствуя повышению устойчивости сельского хозяйства и благополучия человека посредством стабилизации почв и климата, а также регулирования водотоков.
- ▶ Комплексный подход к землепользованию обеспечивает возможность для дальнейшего совершенствования мер политики и практических

шагов, направленных на устранение причин обезлесения; урегулирование конфликтов в сфере землепользования; максимально эффективное использование всего спектра экономических, социальных и экологических выгод, связанных с интеграцией лесов с сельским хозяйством, а также на сохранение многочисленных лесных услуг в ландшафтном контексте.

- ▶ Леса – это ключ к решению проблемы адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. Устойчивое управление лесами позволит повысить устойчивость экосистем и обществ к внешним факторам и оптимизировать роль лесов и деревьев в поглощении и хранении углерода, а также в предоставлении других экологических услуг.

В докладе «Состояние лесов мира - 2016» более подробно рассмотрены пути реализации этой концепции, при этом основное внимание уделяется вопросам, касающимся освобождения лесных земель под нужды сельского хозяйства и перевода сельскохозяйственных угодий в земли лесного фонда². Сельское хозяйство по-прежнему выступает как ведущий движущий фактор глобального обезлесения; ввиду важности как сельского хозяйства, так и лесов для будущего планеты, существует настоятельная необходимость в развитии позитивных взаимосвязей между этими двумя видами землепользования. Задача накормить мир, население которого, по имеющимся оценкам, должно вырасти с сегодняшних семи миллиардов человек до более девяти миллиардов человек к 2050 году, осложняется угрозами, связанными с изменением климата, ростом дефицита водных и земельных ресурсов и деградацией почв и земель. Леса не только вносят свой вклад в смягчение последствий изменения климата и сохранение почвы и водных ресурсов, они также являются местом произрастания и обитания более 75 процентов видов, составляющих наземное биоразнообразие,

² В настоящем документе не рассматриваются проблемы деградации лесов или других постепенных изменений состояния лесного покрова, которые не связаны с изменениями в землепользовании.

используются для получения продуктов и услуг, способствуя таким образом социально-экономическому развитию, и имеют особенно важное значение для сотен миллионов жителей сельских районов, включая беднейшие слои населения (ФАО, 2014а).

Малообеспеченные женщины в сельских районах особенно остро нуждаются в ресурсах лесов, которые являются для них основным источником средств к существованию (World Bank, FAO and International Fund for Agricultural Development, 2009).

Обеспечение продовольственной безопасности и рациональное использование лесов мира являются центральными элементами следующих двух ЦУР:

- ▶ ЦУР 2 – «Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства»; и
- ▶ ЦУР 15 – «Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия».

Ввиду своей многофункциональности леса также призваны сыграть свою роль в достижении целого ряда ЦУР, в том числе ЦУР 1 (ликвидация нищеты); ЦУР 6 (охрана и восстановление связанных с водой экосистем); ЦУР 7 (доступ к устойчивым источникам энергии для всех); и ЦУР 13 (борьба с изменением климата и его последствиями). Во врезке 1.1 представлен обзор задач в рамках ЦУР, которые напрямую затрагивают сельское и лесное хозяйство, в том числе ЦУР 15.2, в которой содержится призыв остановить обезлесение к 2020 году. Устойчивое управление лесами также призвано внести существенный вклад в решение других задач в рамках ЦУР 15, в том числе: ЦУР 15.3 (борьба с опустыниванием и восстановление деградированных земель и почвы); ЦУР 15.4 (сохранение горных

экосистем); и ЦУР 15.5 (сдерживание деградации природных сред обитания, прекращение процесса утраты биоразнообразия и предотвращение исчезновения видов, находящихся под угрозой вымирания). Взаимосвязанность всех этих аспектов указывает на важную роль комплексного подхода при формировании политики, планировании и управлении природными ресурсами.

Программа мер по сокращению выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов, и по сохранению лесов, рациональному лесопользованию и увеличению поглощения углерода лесами (известная как СВОД+) будет играть жизненно важную роль в глобальных усилиях по борьбе с изменением климата. В Парижском соглашении (РКИКООН, 2015), принятом в декабре 2015 года, страны договорились о сохранении и увеличении поглотителей и накопителей парниковых газов, включая леса. Поэтому предполагаемые определяемые на национальном уровне вклады (ПОНУВ), в которых страны декларируют свои действия по реагированию на изменение климата, должны будут во многих случаях предусматривать меры, касающиеся сельского хозяйства, лесов и других видов землепользования.

Для достижения соответствующих ЦУР и осуществления мер по борьбе с изменением климата необходимо срочно выяснить причины, приводящие к перепрофилированию лесных земель под нужды сельского хозяйства и переводу сельскохозяйственных угодий в лесные³. В центре внимания доклада «Состояние лесов мира – 2016» стоит проблема достижения ЦУР 2 без ущерба для ЦУР 15 или других затрагивающих леса ЦУР; эта проблема может быть решена посредством более комплексного подхода к землепользованию и политике, планированию и

³ В соответствии с пояснениями, представленными в Приложении, к сельскохозяйственным угодьям относятся земли под сельскохозяйственными культурами и угодья, используемые как пастбища и сенокосы.

управлению природными ресурсами. Выступая на XIV Всемирном лесном конгрессе, Председатель Всемирной организации фермеров д-р Эвелин Нгулека указала на поворотный момент в подходах к сфере землепользования:

«Наступила пора перемен в нашем сознании – сегодня очевидно, что сельское и лесное хозяйство нельзя рассматривать изолированно друг от друга. Для социально-экономического развития в XXI веке действительно необходимо увязывать их друг с другом».

Различные концептуальные модели помогают объяснить динамику замены лесного режима землепользования сельскохозяйственным и наоборот. В таких моделях присутствуют косвенные факторы перепрофилирования лесных земель, такие как рост численности населения, экономическое развитие, распределение доходов, спрос на землю со стороны сельского хозяйства, применение новых технологий, расширение рынков, отсутствие гарантий прав собственности на землю, слабость государственных институтов. Так, использование модели, именуемой иногда «экологической кривой Кузнеця», приводит к выводу о том, что при низком уровне подушевого дохода экономический рост вызывает обострение экологических проблем, таких как обезлесение, а по достижении определенной пороговой величины дохода тенденция приобретает обратный характер. Если исходить из «переходной» лесной модели, то после вырубке леса под нужды сельского хозяйства менее продуктивные участки впоследствии выводятся из сельскохозяйственного оборота и снова превращаются в лес – либо в результате естественного лесовозобновления, либо благодаря посадкам деревьев, тогда как более продуктивная земля при этом, скорее всего, сохраняет свое сельскохозяйственное назначение. Этот процесс может занимать века или протекать быстрее; «переходная» лесная модель подтверждается фактами из истории различных регионов и стран, таких как Северная Европа, Китай, Индия, США, Вьетнам. Третья модель, известная как «гипотеза Борлауга», основана на предположении о том, что при прочих равных условиях повышение продуктивности сельского хозяйства позволяет сократить площадь земель, необходимую для сельскохозяйственного производства, и таким образом снижает потребность в преобразовании лесных земель в сельскохозяйственные.

Такие модели могут дать полезные дискуссионные доводы, помогающие объяснить, почему лесные

земли перепрофилируются под сельское хозяйство, но в реальности все может оказаться гораздо сложнее. Так, экономические модели, призванные доказывать взаимосвязь между обезлесением и технологическими изменениями в сельском хозяйстве, в разных ситуациях дают различные результаты. Модели, с помощью которых поведение субъектов объясняется различными комбинациями спроса, предложения и цен, показывают следующее: повышение цен на сельхозпродукцию может становиться экономическим стимулом для вырубки лесов; возможности сбыта продукции могут оказывать определяющее влияние на взаимосвязь между спросом, предложением и ценой; ожидаемые доходы от леса могут положительно или отрицательно влиять на мотивацию к сохранению леса. На изменение вида землепользования могут оказывать влияние и другие важные факторы: базовые социальные установки людей и гарантии прав владения землей в совокупности могут сдвигать чашу весов либо в сторону краткосрочной выгоды, либо получения убытков в перспективе. Динамика изменений землепользования в промышленно развитых странах может отличаться от той, которая свойственна развивающимся странам.

Необходимость понимания контекста, в котором происходит смена вида землепользования, подтверждается той значительной разницей, которая существует между крупным товарным сельским хозяйством, ориентированным прежде всего на получение прибыли, и местным потребительским сельским хозяйством, служащим источником средств к существованию. Свою роль также играет политика государства и инструменты управления: к примеру, земельные гранты иногда используются для стимулирования фермеров к вырубке лесов, если приоритетом государственной политики становится расширение сельскохозяйственных площадей.

В докладе «Состояние лесов мира – 2016» дается глобальный обзор тенденций, касающихся изменения режимов землепользования и государственной политики в этом вопросе, и подробно разбираются конкретные случаи из практики семи стран. В конце доклада приводятся рекомендации, касающиеся необходимости более комплексного подхода к планированию землепользования, без чего невозможно достижение ЦУР и реализация эффективных мер по противодействию изменению климата. ■

ЦУР И ЗАДАЧИ, НАПРЯМУЮ ЗАТРАГИВАЮЩИЕ СЕЛЬСКОЕ И ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО

ЦУР 2:

ЛИКВИДАЦИЯ ГОЛОДА, ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, УЛУЧШЕНИЕ ПИТАНИЯ И СОДЕЙСТВИЕ УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Задачи

- 2.1 К 2030 году покончить с голодом и обеспечить всем, особенно малоимущим и уязвимым группам населения, включая младенцев, круглогодичный доступ к безопасной, питательной и достаточной пище.
- 2.3 К 2030 году удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия, в частности женщин, представителей коренных народов, фермерских семейных хозяйств, скотоводов и рыбаков, в том числе посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле, другим производственным ресурсам и факторам сельскохозяйственного производства, знаниям, финансовым услугам, рынкам и возможностям для увеличения добавленной стоимости и занятости в несельскохозяйственных секторах.
- 2.4 К 2030 году обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и продуктивность и увеличить объемы производства, способствуют сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв.
- 2.a Увеличить инвестирование, в том числе посредством активизации международного сотрудничества, в сельскую инфраструктуру, сельскохозяйственные исследования и агропропаганду, развитие технологий и создание генетических банков растений и животных в целях укрепления потенциала развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в области сельскохозяйственного производства.
- 2.b Устранять и пресекать введение торговых ограничений и возникновение искажений на мировых рынках сельскохозяйственной продукции, в том числе посредством параллельной ликвидации всех форм субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и всех экспортных мер, имеющих аналогичные последствия, в соответствии с мандатом Дохинского раунда переговоров по вопросам развития.
- 2.c Принять меры для обеспечения надлежащего функционирования рынков продовольственных товаров и продукции их переработки и содействовать своевременному доступу к рыночной информации, в том числе о продовольственных резервах, с целью помочь ограничить чрезмерную волатильность цен на продовольствие.

ЦУР 6:

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЛИЧИЯ И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ И САНИТАРИИ ДЛЯ ВСЕХ

Задачи

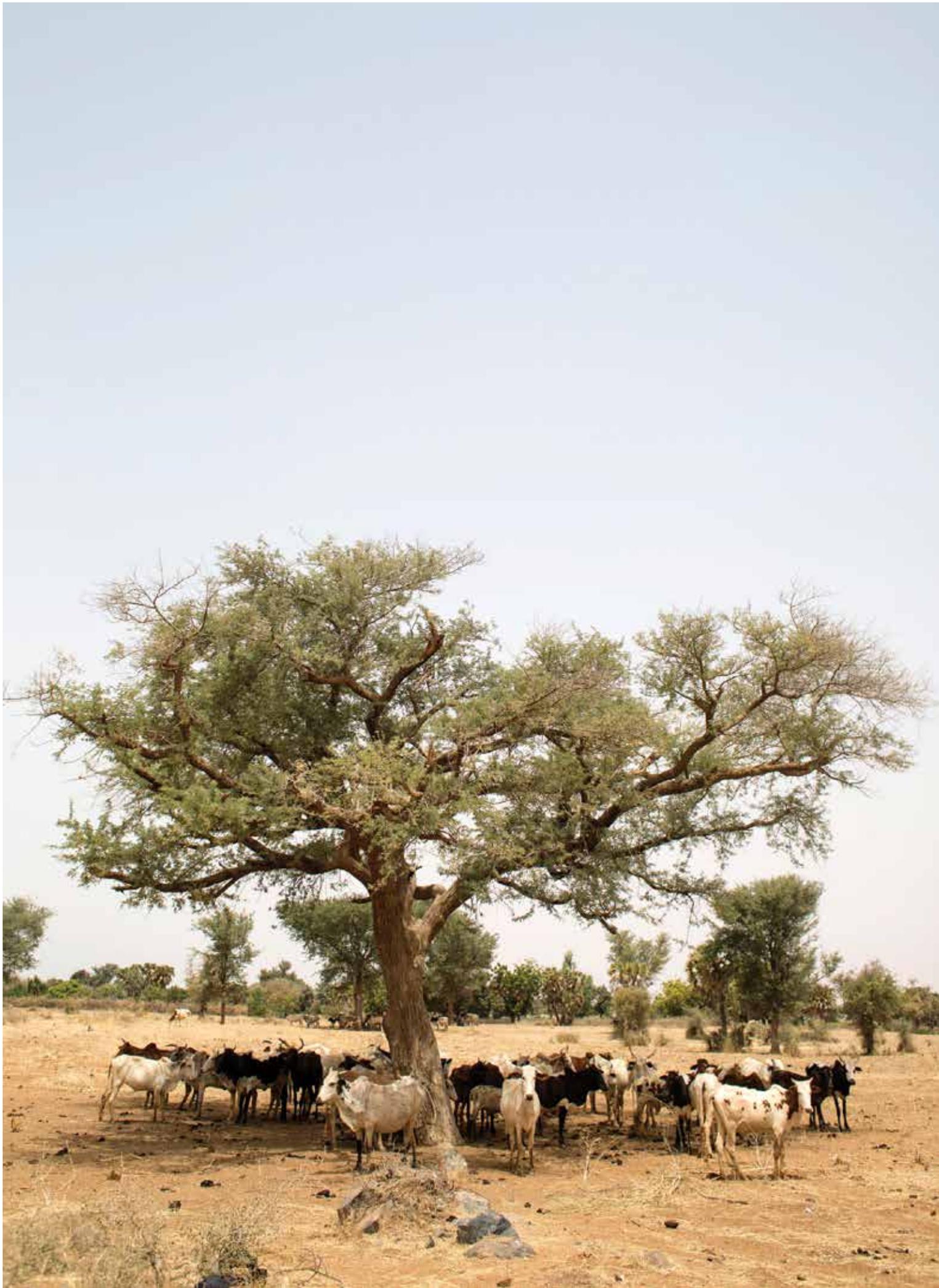
- 6.6 К 2020 году обеспечить охрану и восстановление связанных с водой экосистем, в том числе гор, лесов, водно-болотных угодий, рек, водоносных слоев и озер.

ЦУР 15:

ЗАЩИТА И ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЭКОСИСТЕМ СУШИ И СОДЕЙСТВИЕ ИХ РАЦИОНАЛЬНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ, РАЦИОНАЛЬНОЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕ, БОРЬБА С ОПУСТЫНИВАНИЕМ, ПРЕКРАЩЕНИЕ И ОБРАЩЕНИЕ ВСПЯТЬ ПРОЦЕССА ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ И ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРОЦЕССА УТРАТЫ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ

Задачи

- 15.1 К 2020 году обеспечить сохранение, восстановление и рациональное использование наземных и внутренних пресноводных экосистем и их услуг, в том числе лесов, водно-болотных угодий, гор и засушливых земель, в соответствии с обязательствами, вытекающими из международных соглашений.
- 15.2 К 2020 году содействовать внедрению методов рационального использования всех типов лесов, остановить обезлесение, восстановить деградировавшие леса и значительно расширить масштабы лесонасаждения и лесовосстановления во всем мире.
- 15.b Мобилизовать значительные ресурсы из всех источников и на всех уровнях для финансирования рационального лесопользования и дать развивающимся странам адекватные стимулы для применения таких методов управления, в том числе в целях сохранения и восстановления лесов.



ГЛАВА 2

ТЕНДЕНЦИИ В ИЗМЕНЕНИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

НИГЕР

Животные прячутся от солнца в тени
деревя по дороге из Ниамея в Тегу.

©ФАО/Джулио Наполитано



ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ



1 В процессе **ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ** человечество на протяжении тысяч лет освобождало лесные угодья под нужды сельского хозяйства. Вырубка лесов была наиболее распространена в умеренных климатических зонах до конца XIX века, а сейчас чаще всего ведется в районах с тропическим климатом.



2 В **ТРОПИЧЕСКОЙ ЗОНЕ** чистая годовая **УБЫЛЬ** площади **ЛЕСА** с 2000 по 2010 год составляла около **7 МЛН ГА**, а чистый годовой **ПРИРОСТ** площадей **СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ** превышал **6 МЛН ГА**. При этом наблюдался значительный разброс между регионами: в Центральной и Южной Америке, Африке к югу от Сахары, в Южной и Юго-Восточной Азии имела место чистая убыль лесных площадей и чистый прирост сельхозугодий.



3 В ТО ЖЕ ВРЕМЯ, В **ЕВРОПЕ, СЕВЕРНОЙ АМЕРИКЕ И СЕВЕРОВОСТОЧНОЙ АЗИИ** ПРОИСХОДИЛО **ЧИСТОЕ УВЕЛИЧЕНИЕ ПЛОЩАДИ ЛЕСОВ И ЧИСТОЕ СОКРАЩЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ**. Среди факторов, способствовавших чистому приросту лесных площадей – снижение нагрузки на леса под воздействием экономического роста, сокращение численности сельского населения, повышение продуктивности сельского хозяйства, а также эффективная политика, направленная на увеличение лесного покрова.



4 САМАЯ БОЛЬШАЯ УБЫЛЬ ЛЕСНЫХ МАССИВОВ И САМЫЙ БОЛЬШОЙ ПРИРОСТ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПЛОЩАДЕЙ в 2000-2010 годах отмечались **В ГРУППЕ СТРАН С НИЗКИМ УРОВНЕМ ДОХОДОВ**, где чистая убыль лесов сопровождалась ростом численности сельского населения.



5 В странах с **ТРОПИЧЕСКИМ И СУБТРОПИЧЕСКИМ** климатом **73 ПРОЦЕНТА ОБЕЗЛЕСЕНИЯ ПРИШЛОСЬ НА КРУПНЫЕ** товарные хозяйства и потребительское **СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО** при значительных различиях между регионами. Так, вклад товарного сельского хозяйства в убыль лесов в Латинской Америке составил почти 70 процентов, тогда как в Африке, где преобладают мелкие хозяйства, на его долю приходилась лишь треть сокращения лесных площадей.



6 МИРОВОЙ СПРОС НА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННУЮ ПРОДУКЦИЮ БУДЕТ ПРОДОЛЖАТЬ РАСТИ. Мировое производство может возрасти благодаря техническому прогрессу и повышению продуктивности, но это не отменяет потребности в стратегическом, комплексном подходе к политике в области сельского и лесного хозяйства и других ресурсных секторов.

ТЕНДЕНЦИИ В ИЗМЕНЕНИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

2.1 ВВЕДЕНИЕ

Еще тысячи лет назад человек начал освобождать земли, занятые лесами, под другие виды землепользования – с помощью выжигания леса, применяя примитивные орудия и используя леса как пастбища для скота – чтобы облегчить себе занятие охотой и земледелием. Сегодня человечество обладает невиданными техническими возможностями, позволяющими ему быстро и в огромных масштабах изменять характер использования земель. В этой главе рассматриваются тенденции изменения землепользования с особым упором на перепрофилирование лесных угодий под другие нужды, в частности сельскохозяйственные, и возвращение сельскохозяйственных земель в лесной фонд.

Как указано в «Глобальной оценке лесных ресурсов – 2015» (ФАО, 2015а), площадь лесов мира за период с 1990 по 2015 год сократилась на 129 млн га (на 3,1 процента) и составляет чуть менее 4 млрд га. Изменение землепользования не всегда означает изменение земного покрова. Земной покров – это наблюдаемый биофизический покров земной поверхности, а землепользование отражает результаты действий людей и их намерения⁴. Например, участок с новыми лесопосадками нельзя назвать участком с лесным покровом, хотя с точки зрения землепользования он относится к «лесным угодьям». Так, в системах агролесоводства, при выпасе скота в лесу и в маломасштабном сельском хозяйстве трудно выделить преобладающий тип землепользования. Имеются обширные районы с системами смешанного типа, где на сельскохозяйственных угодьях растут леса и отдельные деревья или где на лесных угодьях ведется

сельское хозяйство. Агролесоводство во всем его многообразии и деревья, растущие вне лесов, имеют важнейшее значение для продовольственной безопасности и борьбы с бедностью; а леса, расположенные поблизости от хозяйств, могут служить подспорьем в производственной деятельности хозяйства. Такие формы комплексного землепользования, к которым также относится переходное земледелие, имеют долгую историю во многих частях света. Но главной темой данного доклада являются изменения в землепользовании – переход земель из лесных в сельскохозяйственные и обратно. Как правило, в статистике землепользования системы агролесоводства классифицируются как «прочие земли с древесным покровом»; с другой стороны, лесные пастбища обычно учитываются как земли лесного фонда, кроме случаев, когда выпас скота ведется столь интенсивно, что эти участки учитываются как «прочие земли с древесным покровом».

Исчезновение лесов может происходить в результате человеческой деятельности или природных процессов. Первая причина носит гораздо более распространенный характер, чем вторая: обезлесение имеет место тогда, когда человек расчищает лесные угодья и использует высвобожденные площади для других задач: сельскохозяйственного производства, создания объектов инфраструктуры, поселений, добычи полезных ископаемых. К переходу лесных угодий в земли иного назначения могут привести природные явления, такие как стихийные бедствия, если лес не возобновляется естественным образом или усилиями человека путем лесовосстановления. С другой стороны, увеличение площади лесных угодий происходит либо в процессе их естественного расширения, либо благодаря посадке или посеву лесных культур на площадях, не бывших под лесом, например, на заброшенных сельскохозяйственных землях (лесоразведение). Характер землепользования не изменяется, если участок леса вырубается, а затем засаживается (лесовосстановление) или если лес за

⁴ В Приложение включены определения таких понятий, как землепользование, лес, прочие земли с древесным покровом, сельскохозяйственные угодья, земли под сельскохозяйственными культурами, прочие земли, обезлесение, лесоразведение, лесовосстановление, естественная экспансия леса, лесопосадки, деградация леса и режим землевладения.

относительно короткий период времени вырастает вновь в процессе естественного возобновления. Увеличение и сокращение лесных угодий происходит постоянно, и собрать данные о динамике этих явлений бывает довольно сложно, даже с использованием космических снимков высокого разрешения. ■

2.2 ВСЕОБЩАЯ ИСТОРИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ОСВОЕНИЯ ЛЕСНЫХ ЗЕМЕЛЬ

Человечество уже давно занимается трансформацией лесных угодий под другие виды землепользования. В данном разделе рассматриваются те факторы, которые оказывали влияние на изменение площади лесных земель в прошлые века.⁵

С древних времен до 1900 года

Согласно некоторым оценкам, за истекшие пять тысяч лет общая площадь лесов в мире сократилась примерно на 1,8 млрд га (что составляет около половины нынешней общей площади лесов). Археологические и исторические данные свидетельствуют о том, что во многом это сокращение лесного покрова было связано с ростом численности населения и необходимостью высвобождения земель для нужд земледелия и скотоводства, а также с хищнической эксплуатацией лесных ресурсов.

До конца XIX века самыми быстрыми темпами леса сокращались в регионах умеренной зоны: например, на Ближнем Востоке и в бассейне Средиземного моря

пять тысяч лет тому назад леса занимали гораздо большую площадь, чем сегодня. Документы древних цивилизаций и империй содержат свидетельства того, как использовались ресурсы лесов и как площади под ними осваивались под другие виды деятельности: так, для Александра Македонского Кипр имел стратегическое значение благодаря изобилию дубовых лесов, которые шли на постройку галер. В Западной и Центральной Европе, как предполагается, 1500 лет назад леса и болота занимали пятую часть площади региона, но за последующие 800 лет половина лесов была вырублена (Williams, 2003). Масштабные эпидемии, разразившиеся около 650 лет назад, спровоцировали значительную убыль населения, до четверти обрабатываемых земель оказались заброшенными, и по меньшей мере на части этих площадей леса выросли вновь. Возобновление нагрузки на европейские леса в последующие столетия вызвало в некоторых странах обеспокоенность возможностью истощения лесных ресурсов, что стало причиной принятия там законов, призванных остановить обезлесение и содействовать лесовосстановительным работам. Понятие устойчивости лесов было сформулировано в Европе около 300 лет тому назад Гансом-Карлом фон Карловицем в труде *Silvicultura Oeconomica* (1713).

По такой же модели менялось использование земельных угодий и в Азии. Четыре тысячи лет назад Китай населяло около 1,4 млн человек, а леса занимали более 60 процентов его территории. К 1840 году население Китая достигло 413 млн человек, тогда как лесной покров Китая сократился до 17 процентов его территории (Fan and Dong, 2001; Liu and Tian, 2010). В Южной Азии лесные территории также осваивались под сельское хозяйство, чтобы прокормить быстрорастущее население региона. По всей вероятности, площадь лесов Южной Азии за последние пять веков сократилась более чем наполовину. Там, как и везде, свое воздействие на состояние лесов оказала колонизация, причем

⁵ Значительная часть информации в этом разделе взята из работ: ФАО (2012b) и Williams (2003).

европейские колонизаторы вывозили лес в другие части света. Наряду с этим во многих районах Азии в обиходе сохранялась древняя система подсечного земледелия, в рамках которой леса рассматриваются как составная часть ландшафта, которая также выполняет сельскохозяйственную функцию.

На американском континенте найдены научные подтверждения того, что туземные племена систематически использовали огонь для освобождения лесных угодий под земледелие и как средство регулирования дикой фауны. Но масштабное освоение лесных пространств североамериканского континента началось с появлением здесь европейцев в конце XV века. Темпы сведения лесов резко возросли с ростом народонаселения: с другой стороны, массовая миграция переселенцев на запад США в XIX веке привела к восстановлению лесного покрова на заброшенных сельскохозяйственных землях на востоке. В Центральной и Южной Америке до прихода европейцев леса занимали до 75 процентов суши; в результате обезлесения, пришедшегося на XVIII-XIX века, к началу XX столетия доля лесов снизилась до 70 процентов.

В Африке, как и везде, на состояние лесного покрова оказывали влияние колебания численности населения. Распространение земледелия с наступлением «железного века», скорее всего, сказалось на площади лесных угодий, чему способствовало использование древесного угля для выплавки железа и появление железных орудий. Периодическая депопуляция из-за эпидемий, а в более позднее время – из-за атлантической работорговли, возможно, приводила к прекращению обработки земли и восстановлению лесного покрова в охваченных ею регионах (Malhi *et al.*, 2013).

1900-2000 годы

Географическое распределение утраченных лесных площадей в XX веке изменилось, но главным фактором здесь оставалось расширение сельхозугодий, чему способствовала дальнейшая механизация. В числе других факторов следует назвать рост городов, развитие инфраструктуры и добычи полезных ископаемых.

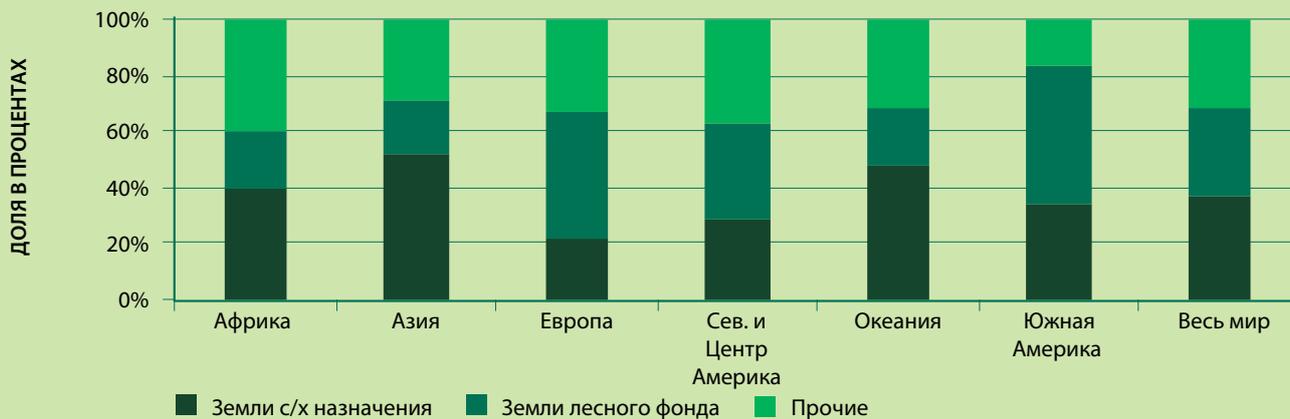
В XIX-XX веках в умеренной и бореальной климатических зонах убыль лесов замедлилась, а где-то сменилась приростом. В Западной Европе снижение темпов утраты лесного покрова произошло под действием ряда факторов, среди которых – повышение урожайности на имеющихся сельхозугодьях, оценка остающихся под лесами земель как мало пригодных для ведения сельского хозяйства, индустриализация и сопровождавшая ее урбанизация, увеличение ввоза древесины из других частей света, замена дерева каменным углем в качестве основного топлива. К концу XX века лесные площади в большинстве европейских стран, занимавшие к тому времени около трети ее общей территории, оставались неизменными или расширялись⁶. После двух веков обезлесения площадь лесов в Северной Америке с начала XX века стабилизировалась. Хотя величина лесного покрова в Китае к 1949 году сократилась до исторически рекордного уровня в 10 процентов, к концу XX столетия она увеличилась до 20 процентов, что стало результатом масштабных кампаний лесовосстановления и лесоразведения.

В XX веке утрата лесного покрова в целом возросла в тропической зоне, особенно в развивающихся странах; так, в Латинской Америке площади лесного фонда к концу столетия сократились и составляют около 50 процентов суши. Хотя по итогам Второй мировой войны колониальная система была в основном ликвидирована, ее пережитки сохранились в лесной политике многих государств, ставших независимыми. Например, в Нигерии было утрачено более 90 процентов ее девственных лесов из-за сложившихся в колониальную эпоху форм хозяйствования, таких как механизированная заготовка леса, создание государственных сельскохозяйственных плантаций (для таких культур, как какао и масличная пальма) и добыча полезных ископаемых (Enuoh and Bisong, 2015). Однако в целом ущерб, нанесенный лесам в странах Африки к югу от Сахары, был меньше, чем в других тропических регионах, и факторы, обуславливающие перепрофилирование лесных угодий, также были иными (Rudel, 2013). ■

⁶ Не считая Российской Федерации; с учетом Российской Федерации показатель составляет 46 процентов.

РИС. 2.1

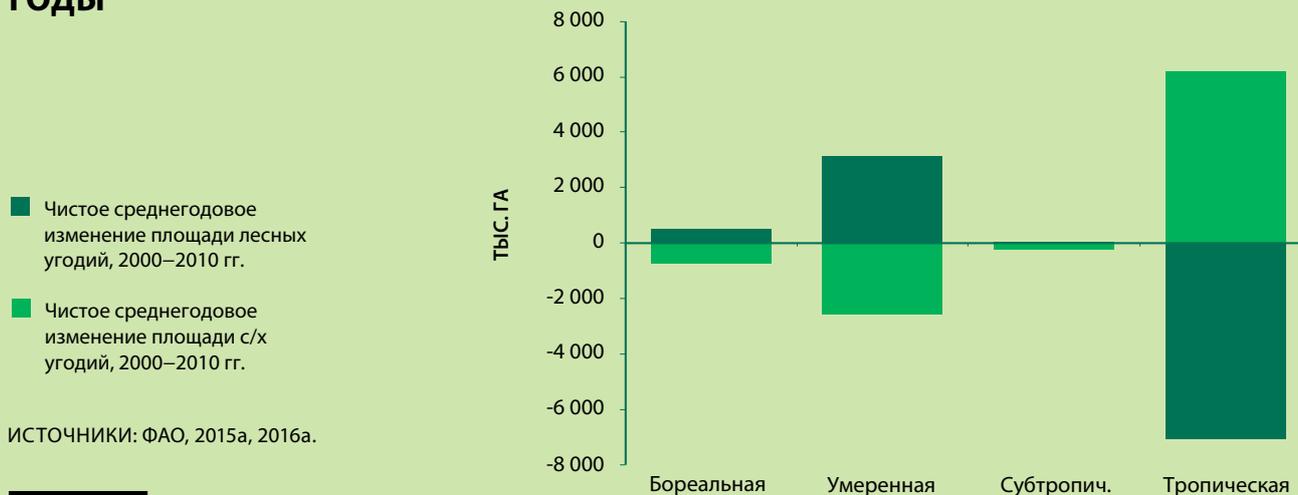
ДОЛЯ ОСНОВНЫХ КАТЕГОРИЙ ЗЕМЕЛЬ В ОБЩЕЙ ПЛОЩАДИ СУШИ, 2010 ГОД



ПРИМЕЧАНИЕ: «прочие угодья» – все земли, не отнесенные к категории сельскохозяйственных или лесных угодий.
 ИСТОЧНИКИ: ФАО, 2015а, 2016а.

РИС. 2.2

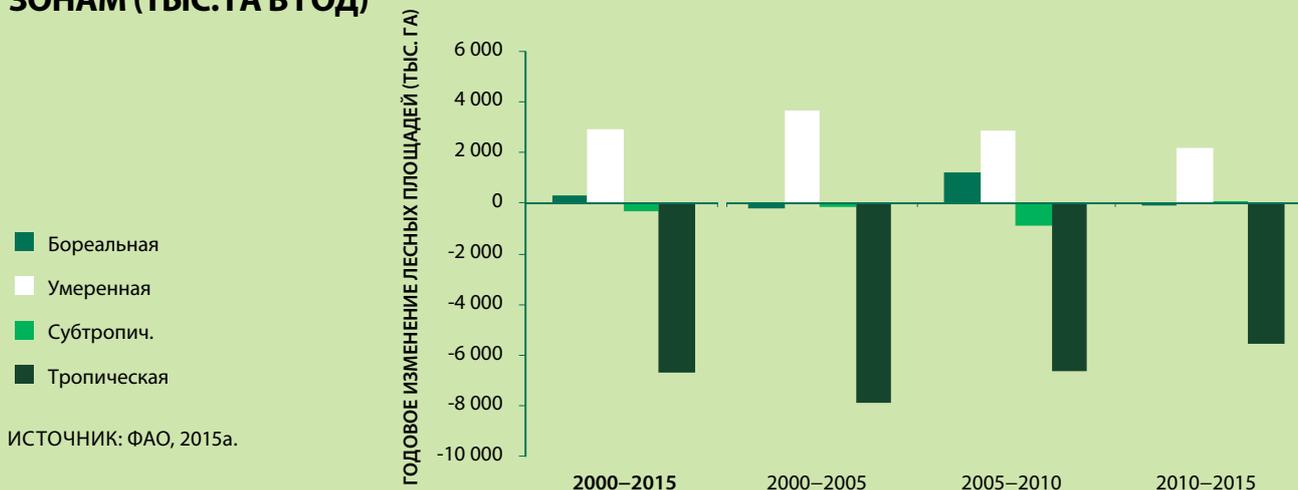
ЧИСТОЕ СРЕДНЕГОДОВОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ПЛОЩАДИ ЛЕСНЫХ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ ПО КЛИМАТИЧЕСКИМ ЗОНАМ, 2000–2010 ГОДЫ



ИСТОЧНИКИ: ФАО, 2015а, 2016а.

РИС. 2.3

ЧИСТОЕ СРЕДНЕГОДОВОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ЛЕСНЫХ ПЛОЩАДЕЙ ПО КЛИМАТИЧЕСКИМ ЗОНАМ (ТЫС. ГА В ГОД)



ИСТОЧНИК: ФАО, 2015а.

2.3 ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЙ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ В XXI ВЕКЕ

На рис. 2.1 отображены доли совокупной суши, занятые под сельское хозяйство, лесные угодья и другие формы землепользования в разных регионах мира по состоянию на 2010 год. Наибольшая доля сельскохозяйственных земель – в Азии (52 процента), и там же самая низкая доля суши, занимаемая лесами (19 процентов). Самая низкая доля сельскохозяйственных земель – в Европе, включая Российскую Федерацию (21 процент), а по доле лесных угодий Европа занимает второе место (46 процентов). В целом сельскохозяйственные угодья занимают более трети (37,7 процентов), а лесные и «прочие» угодья – чуть менее трети по каждой категории (30,7 и 31,6 процента, соответственно).

Динамика изменений в землепользовании по климатическим зонам

На рис. 2.2 показано чистое среднегодовое изменение⁷ площади лесных и сельскохозяйственных угодий за период 2000–2010 годов в четырех основных климатических зонах (бореальной, умеренной, субтропической и тропической). В бореальной зоне площадь лесов за десятилетие увеличилась, а площадь сельскохозяйственных земель – сократилась. Такие же изменения произошли в умеренной зоне – расширение лесных угодий сопровождалось сокращением сельскохозяйственных земель. Эту тенденцию можно в целом объяснить естественной экспансией лесов на заброшенных сельхозугодьях, в том числе пастбищных, на территориях бывшего Советского Союза. Например, на 26 млн га увеличились лесные площади на заброшенных сельхозугодьях в Беларуси, Казахстане и Российской Федерации (Lambin and Meyfroidt, 2011).

Больше всего площади под лесами в 2000–2010 годах сократились в тропической климатической зоне, причем это единственная зона, где было отмечено увеличение размеров сельскохозяйственных земель. По имеющимся оценкам, в тропиках за рассматриваемый период убыль лесов составила 7 млн га в год, а прирост земель в сельскохозяйственном обороте – 6 млн га в год. Связь между сокращением площади лесов и расширением сельхозугодий раскрывается в разделе 2.4.

На рис. 2.3 показано наличие чистого сокращения лесных площадей в тропической климатической зоне в каждый из пятилетних периодов в 2000–2015 годах. С другой стороны, в умеренной климатической зоне в каждый из этих периодов происходило чистое увеличение лесных площадей, тогда как в бореальной и субтропической климатических зонах площадь лесов изменилась незначительно.

На рис. 2.4 показана взаимосвязь между изменением общей площади лесов и численности сельского населения в четырех основных климатических зонах в период 2000–2010 годов. В тропической зоне, где живет 64 процента сельского населения мира, сельское население увеличилось, а в других зонах – сократилось. В умеренной зоне общая площадь лесов расширилась, а сельское население сократилось; в субтропической зоне наблюдалось сокращение как лесных площадей, так и сельского населения. Видимая взаимосвязь между ростом сельского населения и сокращением лесного покрова прослеживается не везде: в некоторых странах, рассматриваемых в качестве практических примеров в Главе 4, площадь лесов увеличилась, несмотря на прирост сельского населения.

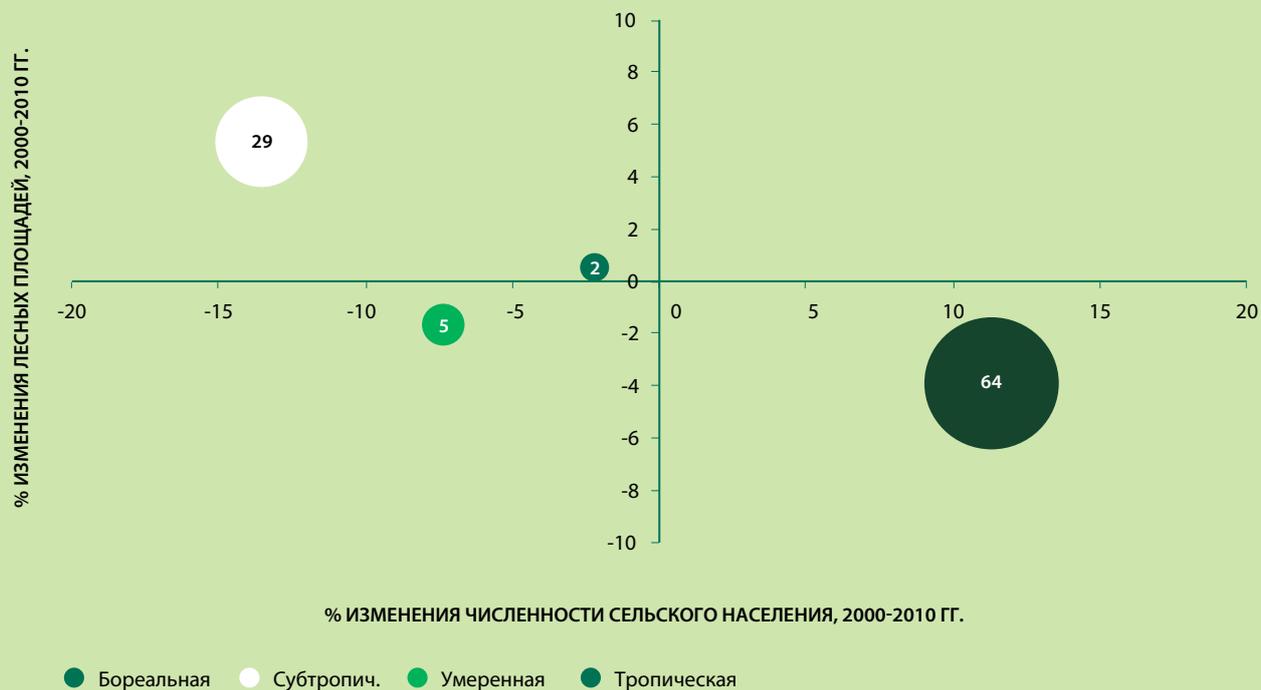
Динамика изменений в землепользовании по категориям дохода

Дальнейший анализ динамики изменений в землепользовании в 2000–2010 годах касался чистых среднегодовых изменений площадей лесных и сельскохозяйственных угодий при группировании стран по категориям дохода (рис. 2.5). В целом по группе стран с высоким уровнем доходов в рассматриваемый период

⁷ Чистое среднегодовое изменение учитывает как прирост, так и убыль площади лесных и сельскохозяйственных угодий; подробнее об анализе см. Приложение.

РИС. 2.4

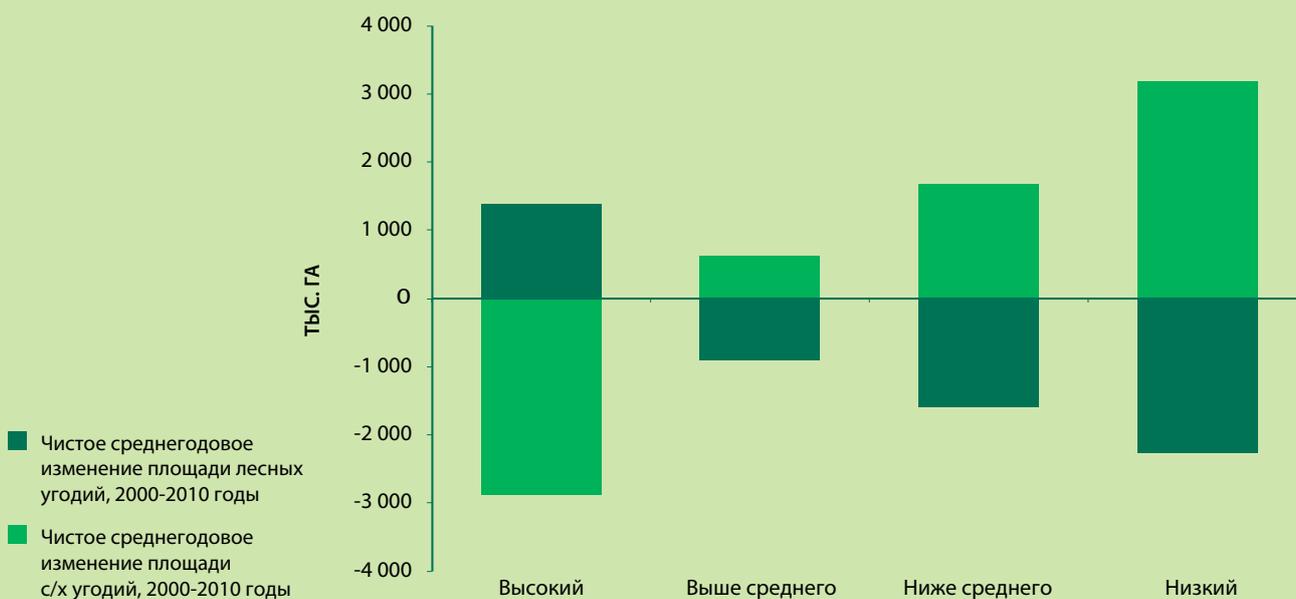
ПРОЦЕНТНАЯ ДОЛЯ ЧИСТОГО ИЗМЕНЕНИЯ ЛЕСНЫХ ПЛОЩАДЕЙ И ЧИСЛЕННОСТИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ ПО КЛИМАТИЧЕСКИМ ЗОНАМ, 2000–2010 ГОДЫ



ПРИМЕЧАНИЕ: РАЗМЕР ШАРА И ЦИФРЫ ВНУТРИ НЕГО ОЗНАЧАЮТ ОТНОСИТЕЛЬНУЮ ДОЛЮ МИРОВОГО СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В КАЖДОЙ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ В 2010 ГОДУ.
 ИСТОЧНИКИ: ФАО, 2015а, 2016а.

РИС. 2.5

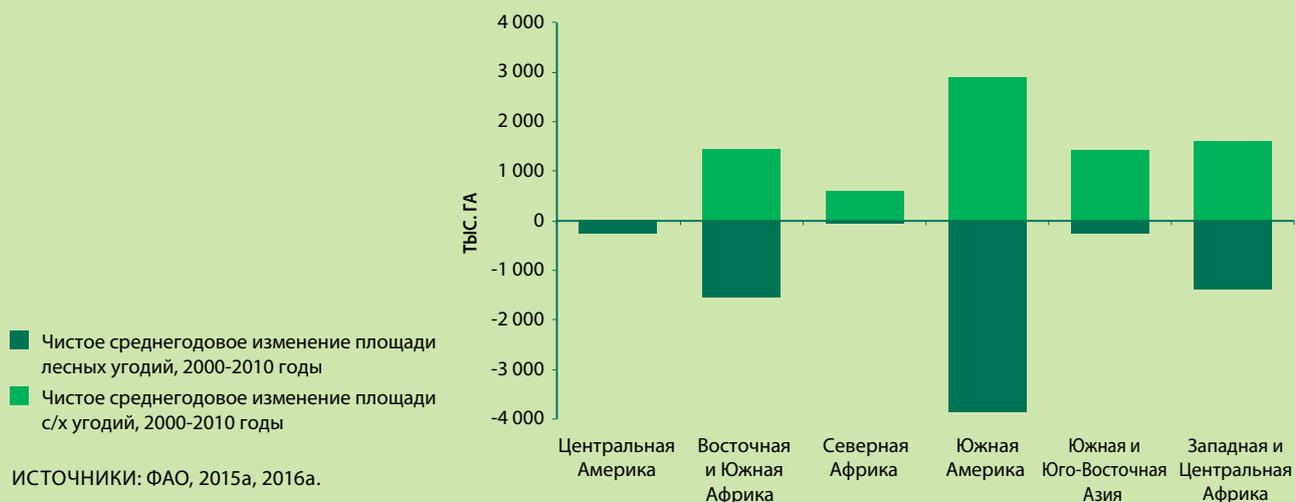
ЧИСТОЕ СРЕДНЕГОДОВОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ПЛОЩАДИ ЛЕСНЫХ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ В СТРАНАХ ПО КАТЕГОРИЯМ ДОХОДА, 2000–2010 ГОДЫ



ИСТОЧНИКИ: ФАО, 2015а; 2016а.

РИС. 2.6

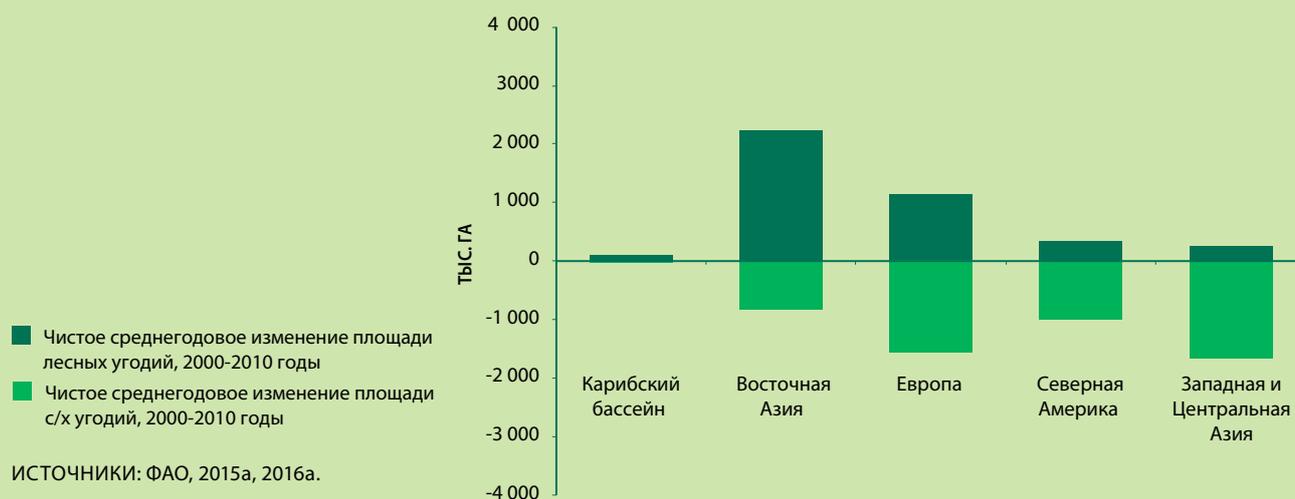
ЧИСТОЕ СРЕДНЕГОДОВОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ПЛОЩАДИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ И ЛЕСНЫХ УГОДИЙ В СУБРЕГИОНАХ, 2000–2010 ГОДЫ



ИСТОЧНИКИ: ФАО, 2015а, 2016а.

РИС. 2.7

ЧИСТОЕ СРЕДНЕГОДОВОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ПЛОЩАДИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ И ЛЕСНЫХ УГОДИЙ В СУБРЕГИОНАХ, 2000–2010 ГОДЫ



ИСТОЧНИКИ: ФАО, 2015а, 2016а.

ТАБЛИЦА 2.1

СТРАНЫ С ЧИСТЫМ ПРИРОСТОМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПЛОЩАДЕЙ И ЧИСТЫМ СОКРАЩЕНИЕМ ЛЕСНЫХ УГОДИЙ, 2000–2010 ГОДЫ

РЕГИОН	СТРАНА	ЧИСТАЯ УБЫЛЬ ЛЕСНЫХ ПЛОЩАДЕЙ	ЧИСТЫЙ ПРИРОСТ С/Х ПЛОЩАДЕЙ
		тыс. га	тыс. га
Африка	Ангола, Бенин, Буркина-Фасо, Гвинея, Замбия, Зимбабве, Камерун, Либерия, Мадагаскар, Малави, Мали, Нигер, Объединенная Республика Танзания, Сенегал, Сьерра-Леоне, Уганда, Чад, Эфиопия	-19 821	31 190
Азия	Индонезия, Камбоджа, Мьянма, Таиланд, Филиппины, Шри-Ланка	-10 562	13 484
Европа	Финляндия*	-227	74
Центральная Америка	Гаити, Гондурас, Панама, Сальвадор	-1 421	545
Южная Америка	Аргентина, Бразилия, Парагвай, Перу	-29 834	32 068
ИТОГО		-61 865	77 287

* В значительной степени эта убыль может объясняться ошибками выборки; в реальности убыль была главным образом связана с расширением городских поселений.

ИСТОЧНИКИ: ФАО, 2015а, 2016а.

» отмечается сокращение сельскохозяйственных площадей и расширение лесных угодий. В целом в странах с доходами выше и ниже среднего уровня, а также с низким уровнем доходов произошло общее сокращение площади лесов. Самое большое чистое годовое сокращение лесных площадей и чистый годовой прирост сельскохозяйственных угодий произошел в странах с низким уровнем доходов.

Динамика изменений в землепользовании по субрегионам

Чистое среднегодовое изменение площадей под лесами и сельскохозяйственными угодьями по субрегионам рассматривается за период 2000–2010 годов. На рис. 2.6 и 2.7 показана высокая корреляция между расширением сельхозугодий и обезлесением в Южной Америке, в странах Африки к югу от Сахары, в Южной и Юго-Восточной Азии. Это совпадает с выводами Honosuma *et al.* (2012), которые отмечали, что перепрофилирование 70–80 процентов лесных угодий в Африке, около 70 процентов в субтропической Азии и более 90 процентов в Латинской Америке вызвано расширением сельскохозяйственных земель.

На рис. 2.7 показано, что имело место чистое сокращение площади сельскохозяйственных земель и чистое увеличение лесных угодий в Восточной Азии, Западной и Центральной Азии, Европе и Северной Америке.

На рис. 2.8 представлены различные сочетания чистой убыли и прироста лесных и сельскохозяйственных угодий по странам/территориям мира за период 2000–2010 годов.

Большинство из 33 стран и территорий, обозначенных темно-коричневым цветом на рис. 2.8 (указывающим

на чистую убыль лесных угодий и чистый прирост сельскохозяйственных площадей в 2000–2010 годах), находятся в Африке, Южной и Центральной Америке и Южной и Юго-Восточной Азии (таблица 2.1).

Семнадцать стран и территорий (обозначенных на рис. 2.8 светло-коричневым цветом) представили данные о сокращении как сельскохозяйственных, так и лесных площадей: Австралия, Бангладеш, Виргинские острова США, Гваделупа, Гватемала, Колумбия, Маврикий, Непал, Нигерия, Никарагуа, Португалия, Республика Корея, Сент-Люсия, Тринидад и Тобаго, Эквадор, Экваториальная Гвинея и Ямайка. Шесть из этих стран относятся к группе малых островных развивающихся государств и на рис. 2.8 не показаны.

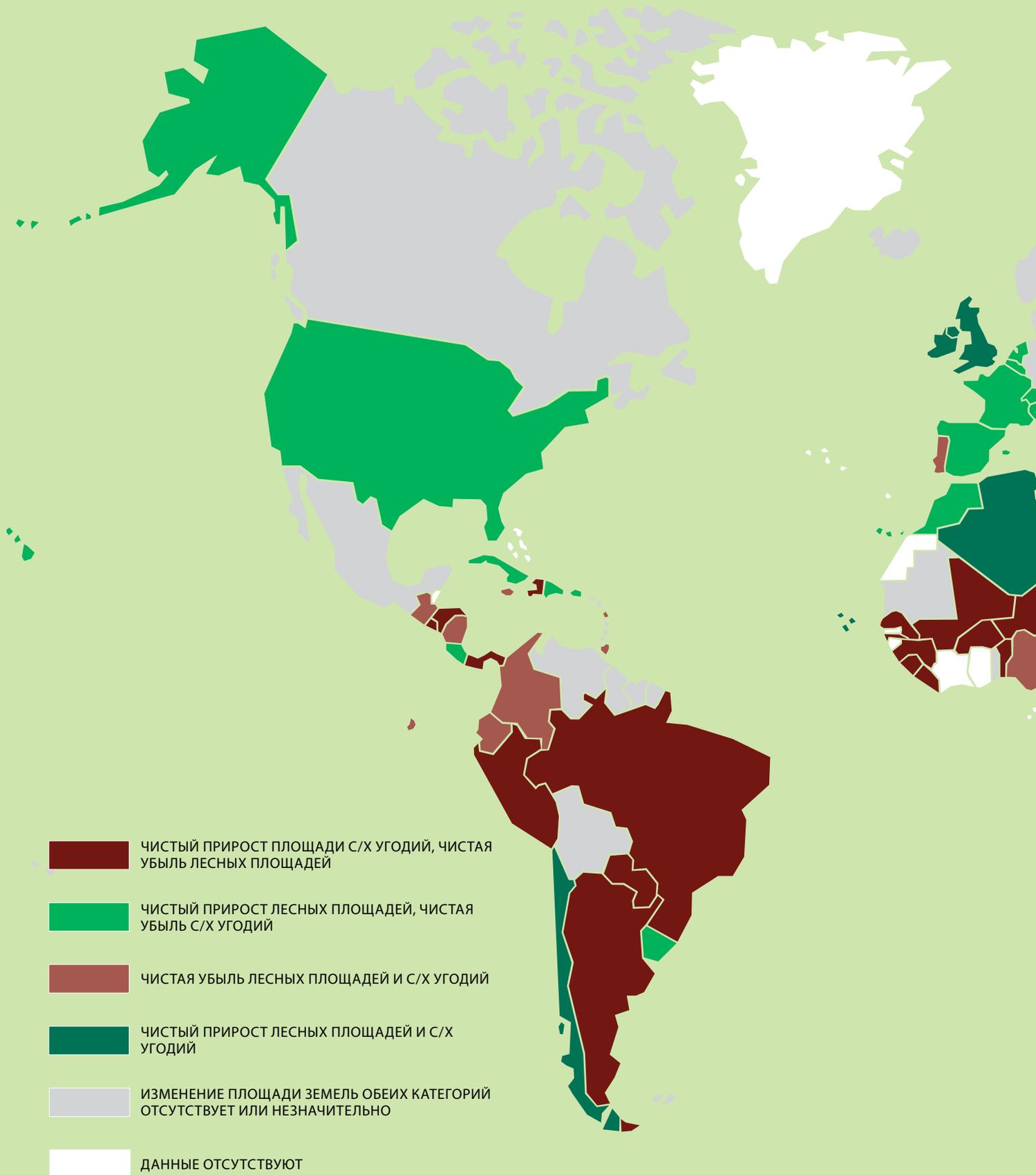
В 29 странах или территориях, обозначенных на рис. 2.8 светло-зеленым цветом, расположенных в основном в умеренной климатической зоне, произошло увеличение площади лесных и сокращение сельскохозяйственных угодий. Совокупная площадь лесов в них за рассматриваемый период увеличилась на 6 процентов, причем площадь лесопосадок увеличилась на 25 процентов.

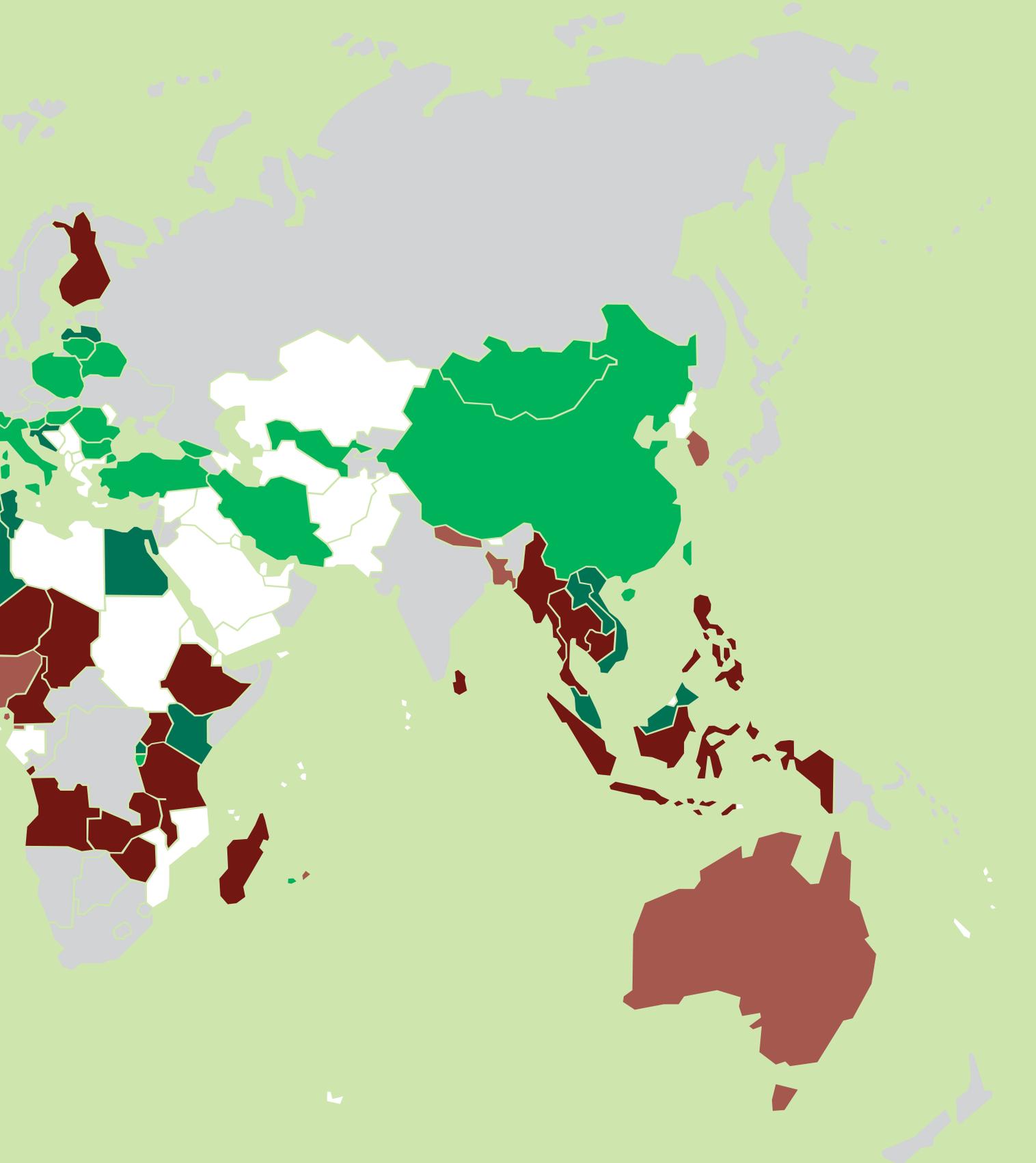
В 15 странах или территориях, обозначенных на рис. 2.8 темно-зеленым цветом, в 2000–2010 годах произошло увеличение как сельскохозяйственных, так и лесных площадей. В совокупности площадь лесов в них увеличилась на 8 процентов, при этом площадь лесопосадок увеличилась на 31 процент.

В других странах или территориях, по которым имеются данные, произошли лишь небольшие изменения обоих видов землепользования.

Факторы, влияющие на глобальные тенденции землепользования, более подробно раскрываются в разделах 2.4 и 2.5. Как видно из практических примеров, рассмотренных в Главе 4, значение конкретных факторов обезлесения в значительной степени зависит от специфики каждой страны. ■

ЧИСТОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ПЛОЩАДИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ И ЛЕСНЫХ УГОДИЙ ПО СТРАНАМ/ТЕРРИТОРИЯМ, 2000–2010 ГОДЫ





ИСТОЧНИКИ: ФАО, 2015а; ФАО, 2016а.

2.4 ПРИЧИНЫ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ОСВОЕНИЯ ЛЕСНЫХ ЗЕМЕЛЬ

Обезлесение происходит в результате процессов, вызываемых многочисленными причинами, которые имеют различный масштаб и совершенно по-разному проявляются в разных местах. Несмотря на всеобщую обеспокоенность этой проблемой, количественной информации о причинах обезлесения собирается недостаточно.

Причины обезлесения могут быть как непосредственными (прямыми), так и глубинными (косвенными) (Kaimovitz and Angelsen, 1998; Kissinger, Herold and De Sy, 2012). Непосредственные причины обезлесения связаны с деятельностью человека, оказывающей прямое воздействие на лесной покров, например, с расширением сельскохозяйственного производства, ростом городов, развитием инфраструктуры и добычей полезных ископаемых. Хотя иногда одной из причин обезлесения называют истощительные рубки леса, включая незаконную заготовку древесины, такие рубки скорее сопряжены с деградацией леса, так как рубки леса сами по себе не обязательно влекут за собой смену вида землепользования. Глубинные причины обезлесения обусловлены взаимодействием на макроуровне демографических, экономических, технологических, социальных, культурных и политических факторов (Kissinger, Herold and De Sy, 2012; Geist and Lambin, 2001; Оценка экосистем на пороге тысячелетия, 2005), которые, влияя на леса, могут инициироваться вдали от них. Как непосредственные, так и глубинные причины обезлесения более подробно раскрываются ниже.

Непосредственные причины

По некоторым оценкам, в 80 процентах случаев непосредственной причиной обезлесения в мире является расширение сельскохозяйственного производства (Kissinger, Herold and De Sy, 2012), хотя здесь наблюдается определенная географическая неравномерность, описанная выше. Как указано в

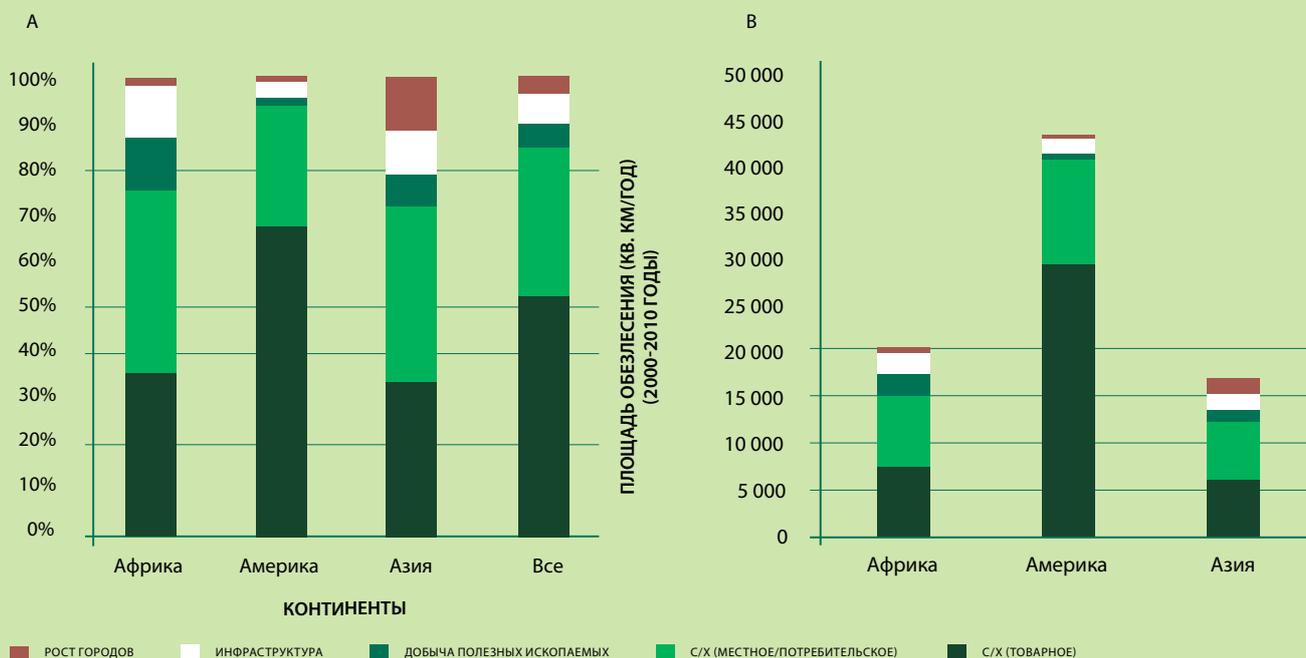
Главе 1, между крупным товарным сельским хозяйством и потребительским сельским хозяйством как факторами обезлесения существуют значительные различия. Хотя крупное экспортно-ориентированное товарное производство сельскохозяйственной продукции может приносить различные экономические выгоды и способствовать повышению мировой продовольственной безопасности, оно не обязательно вносит большой вклад в продовольственное производство на местном или национальном уровне. Анализ национальных данных по 46 странам тропической и субтропической зон, на которые приходится около 78 процентов лесных площадей в этих зонах (Hosonuma *et al.*, 2012), говорит о том, что наиболее распространенной причиной обезлесения является крупное товарное сельское хозяйство, которым это явление обуславливается на 40 процентов. Вклад местного потребительского сельского хозяйства в обезлесение оценивается в 33 процента, вклад роста городов – в 10 процентов, инфраструктуры – в 10 процентов и добычи полезных ископаемых – в 7 процентов. В работе Hosonuma *et al.* (2012) отмечается, что в некоторых случаях смене вида землепользования предшествовала деградация леса, вызываемая, например, истощительной или незаконной заготовкой древесины.

На рис. 2.9 показано, как относительная значимость различных непосредственных причин обезлесения варьируется от региона к региону. На товарное сельское хозяйство в период 2000–2010 годов приходится почти 70 процентов утраты лесов в Латинской Америке. В частности, в Амазонии производство агропромышленной продукции для международных рынков, в том числе пастбищное скотоводство, выращивание сои и разведение масличной пальмы, выделяется как главная причина обезлесения, начиная с последнего десятилетия XX века (Rudel *et al.*, 2009; Boucher *et al.*, 2011).

В Юго-Восточной Азии плантации масличной пальмы, созданные для нужд пищевой промышленности и в некоторой степени производства биотоплива, вытеснили природные леса из обширных районов. Например, в период с 1990 по 2005 год площади, занимаемые плантациями масличной пальмы в Малайзии, увеличились с 2,4 млн до 4,2 млн га и заместили собой за тот же период 1 млн га леса (или более). Площадь плантаций масличной пальмы в Индонезии в период с 1990 по 2000 год увеличилась »

РИС. 2.9

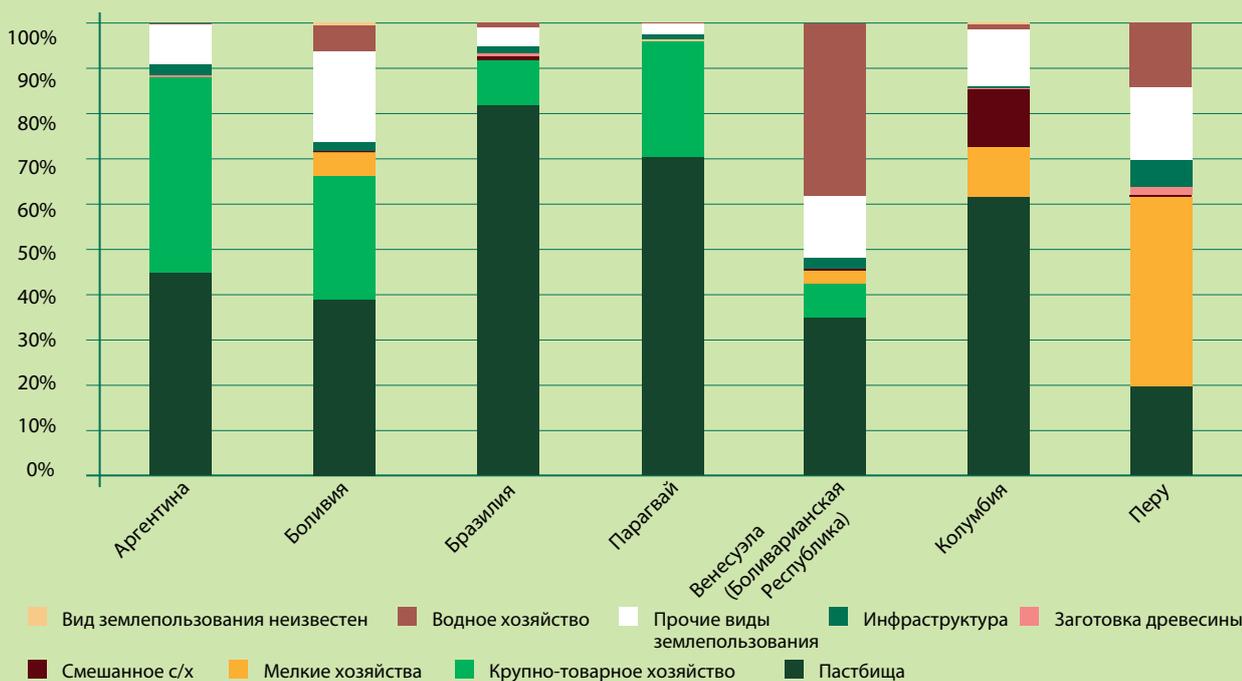
ОЦЕНКА (А) ДОЛИ ЗЕМЕЛЬ С ИЗМЕНИВШИМСЯ ВИДОМ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ПОД ВОЗДЕЙСТВИЕМ НЕПОСРЕДСТВЕННЫХ ПРИЧИН ОБЕЗЛЕСЕНИЯ И (В) АБСОЛЮТНОЕ ЧИСТОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ЛЕСНЫХ ПЛОЩАДЕЙ ПО РЕГИОНАМ, 2000–2010 ГОДЫ



ИСТОЧНИК: по материалам работы Hosonuma *et al.*, 2012.

РИС. 2.10

ДОЛИ УТРАЧЕННОГО ЛЕСА, СВЯЗЫВАЕМЫЕ С РАЗЛИЧНЫМИ ПРИЧИНАМИ, В СЕМИ СТРАНАХ ЮЖНОЙ АМЕРИКИ, 1990–2005 ГОДЫ



ИСТОЧНИК: De Sy *et al.*, 2015.

» с 1,7 млн га до 6,1 млн га, заместив собой, по различным оценкам, 1,7 млн – 3,0 млн га леса (Fitzherbert *et al.*, 2008).

В Африке преобладающую роль в обезлесении играет мелкое сельхозпроизводство, при котором многие малоимущие домохозяйства, особенно в странах к югу от Сахары, используют в сельскохозяйственном производстве и других доходобразующих видах деятельности малопродуктивные методы, сопряженные с низкими рисками (ФАО, 2015b); с другой стороны, на крупное товарное сельское хозяйство в Африке приходится только одна треть от сокращения лесных площадей (DeFries *et al.*, 2010; Fisher, 2010). Имеются перспективы повышения эффективности мелкокомасштабных потребительских хозяйств, например, путем использования более совершенных методов обработки почвы, орошения, хранения семян, производства компоста, агролесоводства и хранения пищевых продуктов, но на пути инноваций стоят серьезные препятствия. Определенным решением могут стать коллективные действия в рамках фермерских организаций, но для борьбы с бедностью также требуется эффективная политика развития села и социальной защиты (ФАО, 2014b). Крупное товарное сельское хозяйство в Африке, скорее всего, будет развиваться и далее (Hosonuma *et al.*, 2012) ввиду наличия растущих глобальных рынков, мер политики, направленных на развитие производства пальмового масла, и предложений по реализации значительных, масштабных сельскохозяйственных проектов в Центральной Африке (Megevand, 2013).

Недавнее исследование причин обезлесения в семи южноамериканских странах (De Sy *et al.*, 2015) высветило связь между исчезновением лесов и расширением пастбищ для скотоводства (рис. 2.10). Семьдесят один процент убыли лесных площадей в этих южноамериканских странах в 1990–2005 годах был вызван ростом спроса на пастбища, 14 процентов – растущим спросом на культурные угодья для товарного сельского хозяйства и менее 2 процентов – развитием инфраструктуры и ростом городов. Расширение пастбищ стало причиной исчезновения по меньшей мере одной трети лесов во всех этих странах, кроме Перу, где более важную роль сыграло расширение культурных угодий мелкими хозяйствами (41 процент). В Аргентине за этот период лесные площади сократились почти на 45 процентов из-за расширения пастбищ и более чем на 43 процента – из-за расширения культурных угодий

под товарное производство. В Бразилии более 80 процентов обезлесения связано с превращением лесных земель в пастбищные угодья.

Глубинные причины

Глубинные причины, влияющие на перепрофилирование лесных угодий под нужды сельского хозяйства, включают в себя рост населения, развитие сельского хозяйства, обеспеченность прав землевладения и регулирование изменений в землепользовании.

Хотя в конце 70-х годов прошлого века темпы роста численности населения замедлились, с 1970 года население мира выросло в два раза и теперь составляет около 7,3 млрд человек. При этом также выросло потребление продовольствия на душу населения – со среднего показателя в 2370 килокалорий (ккал) на человека в день в конце 1970-х годов до 2770 ккал на человека в день в 2012 году, – а в рационах питания произошли изменения в сторону увеличения потребления продукции животноводства и растительного масла (Alexandratos and Bruinsma, 2012). С 1990 года население мира выросло на 37 процентов, а потребление продовольствия – на 40 процентов. Одним из важных факторов обезлесения является спрос на сельскохозяйственную продукцию в связи с ростом городов и развитием международных рынков (DeFries *et al.*, 2010). В условиях глобализации наличие продовольствия все в большей степени зависит от международной торговли.

Изменения конъюнктуры рынка и сельскохозяйственная политика, способствующие повышению рентабельности, могут повышать спрос на сельскохозяйственные угодья и приводить к обезлесению. Рентабельность сельского хозяйства может повышаться, например, за счет льготного доступа к земельным ресурсам; налоговых льгот и льготных кредитов; совершенствования транспортных связей и удешевления доступа на городские рынки; развития новых рынков, например, биотоплива; девальвации валют, ведущей к увеличению спроса на экспортную продукцию; и совершенствования технологий.

При перепрофилировании лесных земель под нужды сельского хозяйства наиболее уязвимыми оказываются леса, расположенные на равнинных, легкодоступных землях с плодородными почвами, такие как прибрежные леса и лесные острова с хорошей доступностью с точки зрения морских транспортных

связей с рынками. Высокий уровень бедности и неэффективные системы сельскохозяйственного производства могут также негативно воздействовать на леса в связи с тем, что в поиске экономических перспектив люди обращают свое внимание на леса.

Имеются данные о том, что надежность режима землепользования является необходимым (однако отнюдь не единственным) условием предотвращения обезлесения (Robinson, Holland & Naughton-Treves, 2013). Неопределенный и ненадежный режим землепользования снижает ценность будущей лесной продукции в сравнении с доходом от сельскохозяйственного производства, который можно получить в более близкой перспективе, что создает стимулы для перепрофилирования лесных площадей (Barbier and Burgess, 2001).

Неэффективное управление может также создавать определенные условия для обезлесения. Там, где отсутствует согласованность между секторами, меры политики в высокоприоритетных секторах – таких, как сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых и энергетика – могут оказывать более существенное воздействие на леса, чем собственно меры лесной политики. Неэффективность управления может также проявляться в несовершенстве планирования и мониторинга землепользования и ресурсов; в недостаточности потенциала для проведения государственной политики в отношении лесов и борьбы с незаконными рубками леса; в недостаточном вовлечении местного населения и внешних заинтересованных сторон в процессы принятия решений; в коррупции; в непоследовательности, неполноте или отсутствии нормативно-правовой базы; и в недостаточности инвестиций в научно-исследовательские работы и образование (Rademaekers *et al.*, 2010). ■

2.5 ПРИЧИНЫ ПЕРЕПРОФИЛИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ УГОДИЙ В ЛЕСНЫЕ ЗЕМЛИ

Сельскохозяйственные угодья могут превращаться в лесные в результате естественной экспансии лесов или посадки деревьев человеком. Естественная экспансия лесов происходит тогда, когда земли

выводятся из сельскохозяйственного оборота, например, из-за сокращения сельского населения или значительного снижения почвенного плодородия, приводящего к деградации земель сельскохозяйственного назначения, или из-за того, что становятся доступными другие, более плодородные земли. В таких случаях могут приниматься меры государственной лесохозяйственной политики, поощряющие посадку деревьев с целью удовлетворения предполагаемых будущих потребностей в лесной продукции (например, в древесном топливе, древесине и пищевых лесных ресурсах), а также в экологических услугах (например, касающихся связывания углерода, сохранения биоразнообразия, опыления, а также защиты почв и охраны водных ресурсов).

Воздействие таких факторов «обратного действия», как политика лесоразведения, на размеры лесных площадей особенно наглядно в странах с высоким уровнем доходов, таких как Соединенные Штаты Америки и страны Западной Европы, где чистое обезлесение совершило «разворот» много десятилетий назад, и есть данные, свидетельствующие об аналогичной тенденции в ряде развивающихся стран. В период 1990–2015 годов 93 страны зафиксировали чистое сокращение площади лесов (в совокупности на 242 млн га), при этом в 88 странах произошло чистое увеличение лесных площадей (в совокупности на 113 млн га) (ФАО, 2015a).

Чистое увеличение лесных площадей имеет свои региональные особенности, которые варьируются от региона к региону. В Азии в период 1990–2015 годов в 24 странах чистый рост лесных площадей составил 73,1 млн га; этот рост был обусловлен главным образом крупномасштабными программами лесоразведения в Китае. В Европе 35 стран констатировали чистое увеличение площади лесов в целом на 21,5 млн га. За указанный период чистое увеличение площади лесов произошло в 13 странах в Африке, в восьми – в Океании, в шести – в Северной и Центральной Америке и в двух странах в Южной Америке. ■



ГЛАВА 3

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ: ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

ВЬЕТНАМ

Местный инженер демонстрирует связь между управлением лесами и сохранением почв и воды.

©ФАО/Хоанг Динь Нам



ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ



1 Хотя в большинстве стран уже действуют официальные меры политики в лесном и сельскохозяйственном секторах, все более насущной становится необходимость **РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ**, связанных с перепрофилированием земель для нужд сельского и лесного хозяйства в свете недавних международных соглашений, таких как Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Парижское соглашение **ПО ПРОБЛЕМЕ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА**.



2 Проблемы регулирования изменений в землепользовании могли бы решаться через **ПОВЫШЕНИЕ СОГЛАСОВАННОСТИ** мер политики по вопросам лесных отношений, сельского хозяйства, продовольствия, землепользования, развития сельских районов, водных ресурсов и изменения климата. Такая согласованность должна предусматривать установление межсекторных приоритетов или стратегических целевых показателей, касающихся изменений в землепользовании, а также создание соответствующих институциональных механизмов.



3 **НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ** конверсии землепользования (использования лесных земель для сельскохозяйственных нужд) носит зачастую сложный характер и там, где слабо контролируется исполнение и не обеспечивается соблюдение закона, может преобладать неформальная практика землепользования. Для уязвимых групп населения особенно важна роль обычного права, основанного на традиционных правах.



4 Обезлесение – процесс, характерный для многих стран с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия, в которых государственные инвестиции в сельское и лесное хозяйство находятся на низком уровне. Страны, развивающие **ИНВЕСТИЦИОННУЮ ПОДДЕРЖКУ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА и ПРОИЗВОДСТВА ПРОДУКЦИИ с ВЫСОКОЙ ДОБАВЛЕННОЙ СТОИМОСТЬЮ**, обеспечивающие **СОЗДАНИЕ НЕОБХОДИМОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ**, более эффективно решают проблему обезлесения, чем страны с низким уровнем инвестиций.



5 Вопросы регулирования и управления изменениями в землепользовании требует применения **МНОГОГРАННОГО ПОДХОДА**, предусматривающего разработку согласованной политики; обеспечение надежного режима землевладения; эффективное правоприменение; адресные экономические стимулы для развития устойчивой интенсификации сельского хозяйства, устойчивое управление лесами и социальные инвестиции в сельских районах; активное вовлечение заинтересованных сторон; государственно-частное партнерство; комплексное планирование землепользования; и надлежащий мониторинг изменений в землепользовании.



6 В странах, которые обеспечили **ИНВЕСТИЦИОННУЮ ПОДДЕРЖКУ** лесного сектора, потери лесов, как правило, меньше. В ряде стран инвестиции в леса помогают в решении более общих социальных и экологических задач, связанных с обеспечением занятости, изменением климата, деградацией почв, восстановлением ландшафтов и развитием сельского хозяйства, устойчивого к внешним факторам.



7 Комплексное планирование землепользования играет важную роль в создании **ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОЙ СИСТЕМЫ**, позволяющей уравновешивать интересы различных сторон, заинтересованных в конкурирующих друг с другом видах землепользования. Такая система должна охватывать государственные ведомства, местные общины, организации гражданского общества и ответственные частнопредпринимательские круги.

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ: ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

3.1 ВВЕДЕНИЕ

Государственная политика и последовательность решений, принимаемых в сфере землепользования, могут в значительной степени влиять на структуру изменений в землепользовании. Например, расширение сельскохозяйственных угодий может продвигаться как средство наращивания производства продовольствия или повышения доходов от экспорта сельскохозяйственной продукции, а расширение лесных площадей – как средство укрепления источников доходов, защиты биоразнообразия и обеспечения экологических услуг. Такие меры политики не обязательно носят взаимоисключающий характер. Рациональное регулирование и управление изменениями в землепользовании требует проведения политики, которая отражает приоритеты страны, не имеет внутренних противоречий, основана на достоверных научных данных и эффективно реализуется. Проведение такой политики должно опираться на надлежащий инструментарий и методический аппарат (например, оценку пригодности земель и планирования землепользования), с помощью которых руководители могут выверять направленность принимаемых мер и планировать землепользование на будущее.

В данной главе рассматриваются способы решения странами проблем смены вида землепользования (преобразованием лесных угодий в земли сельскохозяйственного назначения и наоборот) в проводимой ими государственной политике; также дается обзор того, как нормативно-правовая база, инвестиции в сельское и лесное хозяйство и институциональные механизмы могут использоваться для проведения политики в вопросах изменения режима землепользования.

Существует значительная разница между решениями об изменении вида землепользования, которые принимаются в «регулируемой» и «нерегулируемой» сферах. Регулируемая сфера охватывает решения в

сфере землепользования, принимаемые в рамках официальной государственной политики, законов, стратегий и программ, и проводимые в жизнь в соответствии с положениями законодательства и установленными процедурами, с согласия или одобрения официальных центральных или региональных органов власти. Нерегулируемая сфера охватывает те решения в вопросах землепользования, на которые не распространяются такие нормы или в которых они обходятся путем совершения незаконных действий, или которые принимаются в условиях действия нечетких или противоречащих друг другу официальных нормативных положений.

Хотя основное внимание в данной главе уделяется регулируемой сфере и официальным мерам политики, на проведение официальной политики оказывают влияние неформальные, контекстуально зависимые нормы, основывающиеся на обычаях, культурных традициях и других социальных нормах, в том числе связанных с гендерными факторами, социально-классовым делением и религией. Например, женщины могут иметь доступ к древесному топливу и недревесной лесной продукции, но не могут заниматься заготовкой древесины. Гендерно-обусловленная дифференциация прав владения и пользования лесными ресурсами может иметь серьезные последствия для управления лесами. Молодежь может также находиться в невыгодном положении в том, что касается прав владения и пользования лесными ресурсами. Неформальные нормы могут иметь особенно сильное влияние там, где официальное регулирование не содержит четких указаний в отношении изменения вида землепользования, где институты, отвечающие за осуществление политики, не развиты, или где при выработке официальных норм регулирования не учитываются потребности различных заинтересованных сторон. Нерегулируемая сфера с ее неформальными нормами является важнейшим фактором, который требуется учитывать при определении последствий осуществления мер политики в регулируемой сфере. ■

3.2 МЕРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ: ПЕРЕВОД ЛЕСНЫХ УГОДИЙ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ В ЛЕСНЫЕ

Влияние государственной политики на изменение режима землепользования

Подходы к изменениям в землепользовании и значение, придаваемое перепрофилированию лесных земель под нужды сельского хозяйства (и наоборот), существенно различаются от страны к стране, а внутри стран – от сектора к сектору. Анализ государственной политики 35 стран⁸ показал, что проблема смены режима землепользования при переводе лесных угодий в сельскохозяйственные и обратно непосредственно регулируется общенациональными нормативными документами менее чем в половине из них (17); причем в десяти из этих стран данная проблема рассматривается в целом ряде общенациональных нормативных документов.

Из рис. 3.1 следует, что в 27 странах, где нормативные документы регулируют изменения в землепользовании,

связанные с перепрофилированием земель под нужды сельского или лесного хозяйства (см. также таблицу А.2 в Приложении), такие изменения в землепользовании чаще всего рассматриваются в документах по земельной (67 процентов) и лесной (50 процентов) политике. Гораздо реже изменения в землепользовании затрагиваются в стратегиях общенационального развития, развития сельских районов и в сельскохозяйственной политике и очень редко – в политике по вопросам обеспечения продовольственной безопасности.

Ряд нормативных документов указывает на необходимость выработки стратегий, призванных остановить и повернуть вспять процесс обезлесения: среди них – лесная политика Ганы, сводный доклад по землепользованию Лаосской Народно-Демократической Республики, политика Мали в сфере землепользования, политика Руанды в сфере землепользования, лесная политика Сенегала, а также план сельскохозяйственных инвестиций и лесная политика Замбии.

Вопросы устойчивого землепользования занимают видное место в политике землепользования в Замбии, Камбодже, Кении, Нигере, Румынии и Уганде. Среди намеченных целей государственной политики – расширение участия населения в комплексных системах землепользования, особенно в местностях, где лесные и сельскохозяйственные угодья соседствуют друг с другом; повышение уровня жизни за счет учета условий и требований различных регионов (в стране); выявление земельных участков, имеющих природный потенциал для развития.

Проблема смены режима землепользования нашла свое отражение в таких международных соглашениях, как Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Парижское соглашение по проблеме изменения климата; подписавшим эти соглашения странам необходимо будет обеспечить то, чтобы изменения в землепользовании надлежалим >>

⁸ В Приложении приводится перечень этих стран, а также стран, аналитическая информация по которым представлена на рис. 3.1–3.5, и дается более подробное описание аналитической работы, результаты которой обобщены в Главе 3.

РИС. 3.1

ПРЕДСТАВЛЕННОСТЬ ПРОБЛЕМАТИКИ СМЕНЫ РЕЖИМА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ «ЛЕС – СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО» В НАЦИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ДОКУМЕНТАХ (60 ДОКУМЕНТОВ ИЗ 27 СТРАН) ПО ОБЪЕКТАМ РЕГУЛИРОВАНИЯ, В ПРОЦЕНТАХ

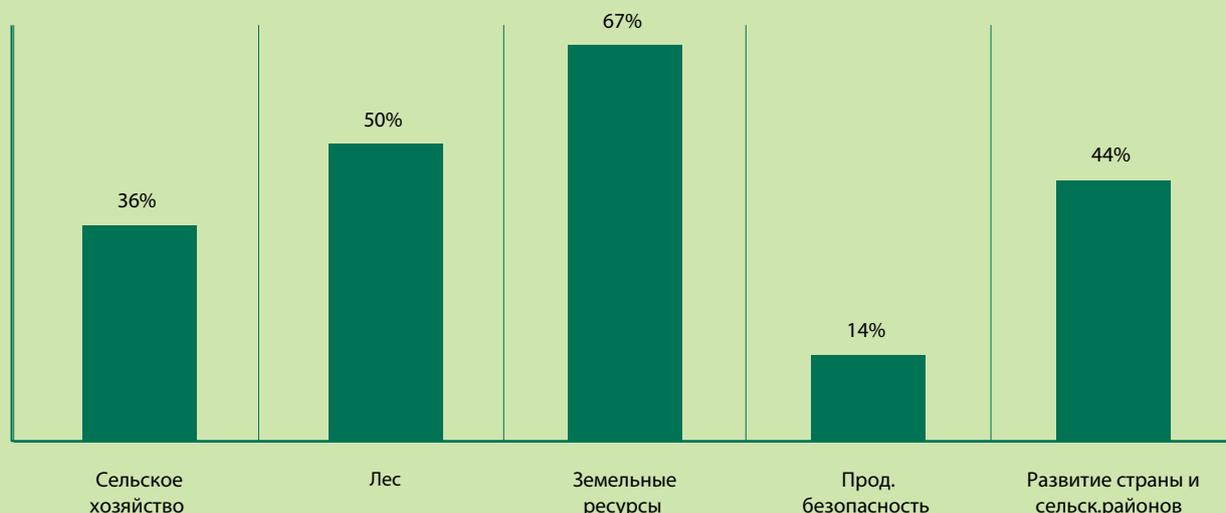


РИС. 3.2

ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ОБЕЗЛЕСЕНИЮ, УКАЗАННЫЕ (ОДНОКРАТНО) В ДОКУМЕНТАХ ПО ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКЕ СЕМИ СТРАН, ГДЕ В 2000–2010 ГОДАХ НАБЛЮДАЛОСЬ СОКРАЩЕНИЕ ЛЕСНЫХ ПЛОЩАДЕЙ И УВЕЛИЧЕНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПЛОЩАДЕЙ

ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ОБЕЗЛЕСЕНИЮ	УКАЗАНО (% ДОКУМЕНТОВ)
СВЯЗАННЫЕ С СЕЛЬСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ	
Сельское хозяйство, подсечное земледелие	58%
Самовольное освоение и захват земель	50%
Выпас скота	33%
Организованная хозяйственная деятельность	8%
СВЯЗАННЫЕ С ЛЕСНЫМ СЕКТОРОМ	
Спрос на лесную продукцию (в т.ч. древесное топливо)	50%
Истощение лесных ресурсов	25%
Отсутствие гарантированных прав владения лесными землями	25%
Истощительные лесозаготовки	25%
Отсутствие четких границ лесных участков	17%
Лесные пожары	17%
Незаконные рубки леса	8%
Дефицит древесины	8%
СВЯЗАННЫЕ С СОЦИАЛЬНЫМИ ФАКТОРАМИ И УПРАВЛЕНИЕМ	
Рост населения	42%
Поселения, промышленное развитие	42%
Рост бедности	33%
Несогласованное правоприменение, слабость судебной системы	25%
Высокий спрос на землю	17%
Гражданские войны	8%

» образом учитывались ими при разработке государственной политики и при реализации уже действующих мер политики. Например, 77 процентов ПОНУВ, представленных в контексте Парижского соглашения, предусматривали меры в отношении лесов, а 88 процентов – меры в отношении сельского хозяйства. В Айтинских целевых задачах в области биоразнообразия Конвенции о биологическом разнообразии указано, что к 2020 году темпы утраты всех природных сред обитания, включая леса, должны как минимум сократиться наполовину и там, где это осуществимо, быть сведены почти к нулю (целевая задача 5), а территории, занятые под сельское и лесное хозяйство, должны управляться устойчивым образом, обеспечивая сохранение биоразнообразия (целевая задача 7). Инициатива Европейского союза «Правоприменение, управление и торговля в лесном секторе» (FLEGT) направлена на сокращение незаконной заготовки древесины путем укрепления устойчивого и законного лесопользования, улучшения качества управления и развития торговли законно заготовленной древесиной. Странами также принимаются обязательства в рамках других инициатив, направленных на сведение потерь лесных площадей к нулю, включая Нью-Йоркскую декларацию по лесам 2014 года, которая была поддержана 36 государствами, 53 компаниями и 54 организациями гражданского общества.

Причины исчезновения лесов, указанные в нормативных документах

Первым необходимым шагом в разработке эффективной политики является осознание причин убыли лесов. Анализ нормативных документов показал, что репрофилирование лесных земель под другие виды землепользования чаще определяется в качестве проблемы в документах по лесной политике, нежели в других секторах.

В нормативных документах Замбии указано, что причиной обезлесения является, в первую очередь, экспансия сельского хозяйства на лесные земли. В нормативных документах Ганы, Камбоджи и Кении указано, что ненадлежащая практика землепользования и политика охраны окружающей среды способствовали дроблению земель, развитию городских поселений на сельскохозяйственных

землях, обезлесению и нарушению границ районов водосбора и водно-болотных угодий.

Документы, касающиеся лесной политики семи стран, где с 2000 по 2010 год происходило сокращение площади лесов и увеличение площади сельскохозяйственных угодий, анализировались более подробно для того, чтобы выделить те причины убыли лесов, которые указаны в нормативных документах по лесной политике. На рис. 3.2 показано, что в лесной политике всех семи стран сельское хозяйство (включая подсечное земледелие, самовольное освоение и захват земель, а также выпас скота) признается в качестве одной из причин, способствовавших сокращению площади лесов, а репрофилирование лесных земель в сельскохозяйственные угодья рассматривается как явление, провоцируемое и корпоративными сельхозпредприятиями, и мелкими хозяйствами. В документах называются и другие причины обезлесения: спрос на лесную продукцию, рост населения, бедность и освоение территорий.

Сельскохозяйственная и лесная политика: различия в приоритетах и целях

Приоритеты политики развития любого сектора устанавливаются с учетом актуальных для данного сектора проблем. В этой связи неудивительно, что при анализе 34 документов по вопросам секторной политики в 18 странах (рис. 3.3) выяснилось, что в мерах лесной политики приоритет чаще всего отдавался сохранению или увеличению лесных площадей. В большинстве (17 из 19, или 89 процентов) изученных документов в области лесной политики были прямо сформулированы цели по увеличению лесного покрова или предотвращению обезлесения. Например, в лесной политике Камбоджи указывается, что значительные площади лесов, не охваченных хозяйственным управлением, находятся под угрозой деградации и освоения их под другие виды землепользования, а также подчеркивается необходимость юридического признания статуса общинных лесов, включая лесные концессии в районах проживания общин, с тем чтобы усложнить изменение режима землепользования под другие виды деятельности. Хотя в 11 из 15 (75 процентов) изученных документов по сельскохозяйственной

РИС. 3.3

ПРИОРИТЕТЫ, УКАЗАННЫЕ В 34 ДОКУМЕНТАХ ПО СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКЕ 18 СТРАН



РИС. 3.4

ВЫГОДЫ ОТ ЛЕСОВ, КОТОРЫЕ УПОМИНАЮТСЯ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ (НА ОСНОВАНИИ ДОКУМЕНТОВ ДЕСЯТИ СТРАН)



РИС. 3.5

СТРАТЕГИИ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ (ДЕВЯТЬ СТРАН)



» политике речь шла о лесах, лишь в немногих из них конкретно ставились, например, целевые задачи в отношении изменения режима землепользования. На рис. 3.3 представлены результаты сравнительного анализа приоритетов сельскохозяйственной и лесной политики в 18 странах.

На рис. 3.4 представлены выгоды от лесов, которые наиболее часто упоминаются в документах по сельскохозяйственной политике (десять стран): использование недревесной продукции в качестве продовольствия и кормов для животных; защита посевов и почв; связывание углерода; улучшение ирригации и защита водосборных бассейнов.

В некоторых документах по сельскохозяйственной политике признаются преимущества лесоразведения и агролесоводства для сельского хозяйства, а в ряде документов упоминаются смешанные системы «лес – сельское хозяйство». Помимо выгод, представленных на рис. 3.4, в документах по сельскохозяйственной политике приводятся также такие доводы в пользу посадки лесов, как использование биомассы в качестве источника энергии и создание дополнительных источников доходов для жителей сельских районов.

Были изучены нормативные документы девяти стран с целью анализа их стратегических подходов к вопросам сельскохозяйственного роста и наращивания производства продовольствия. На рис. 3.5 представлена доля документов по сельскохозяйственной политике, стратегии производства продовольствия в которых основываются на использовании уже находящихся в обороте сельскохозяйственных земель, на расширении площади пахотных земель или на совмещении этих двух направлений. В двух странах сельскохозяйственная политика непосредственно направлена на поддержку интенсификации производства и повышение эффективности использования имеющихся сельскохозяйственных земель, исходя из того, что наращивания производства можно добиться путем интенсификации сельского хозяйства и применения методов устойчивого землепользования. В Гане, например, целевой показатель ежегодного прироста сельскохозяйственного производства установлен на уровне шести процентов, а в сельскохозяйственной политике указано, что «основным источником роста

должен быть рост производительности, а не увеличение площадей».

С другой стороны, три из девяти стран поощряют расширение площади сельскохозяйственных угодий, что может создавать дополнительную нагрузку на леса, а политика других четырех стран по этому вопросу сформулирована нечетко или противоречиво, либо предусматривает поддержку обоих подходов. Для обеспечения развития сельского хозяйства без создания угрозы обезлесения нормативные документы по сельскохозяйственной политике должны содержать более конкретные положения об устойчивой интенсификации сельского хозяйства в качестве основного подхода к выполнению задач повышения его производительности.

Обеспечение согласованности политики

Во многих из изученных стран намечены цели в области устойчивого землепользования, реализация которых невозможна без применения комплексных подходов и обеспечения согласованности мер в лесном, сельскохозяйственном и других ресурсных секторах. Однако обеспечение такой согласованности остается трудной задачей. Хотя большинство проанализированных нормативных документов в целом подчеркивают значимость гармонизации политики и налаживания взаимодействия между соответствующими секторами, лишь в относительно немногих из них этот вопрос детализирован и указывает на глубокую его проработку, например, в виде четкого изложения институциональных механизмов координации мер политики или целевых показателей в отношении изменений в режиме землепользования. В 28 процентах проанализированных документов имеется четкое указание на увязку интересов развития сельского и лесного хозяйства в части смены режима землепользования. С другой стороны, показательным примером стала сельскохозяйственная политика Замбии, где говорится, что «сельскохозяйственные угодья, занимающие около 20 процентов территории страны, являются важнейшим фактором обезлесения в Замбии, ...[и] управление лесным хозяйством будет направлено на сокращение масштабов обезлесения, связанного с ведением подсечного земледелия и развитием экстенсивного сельского хозяйства».

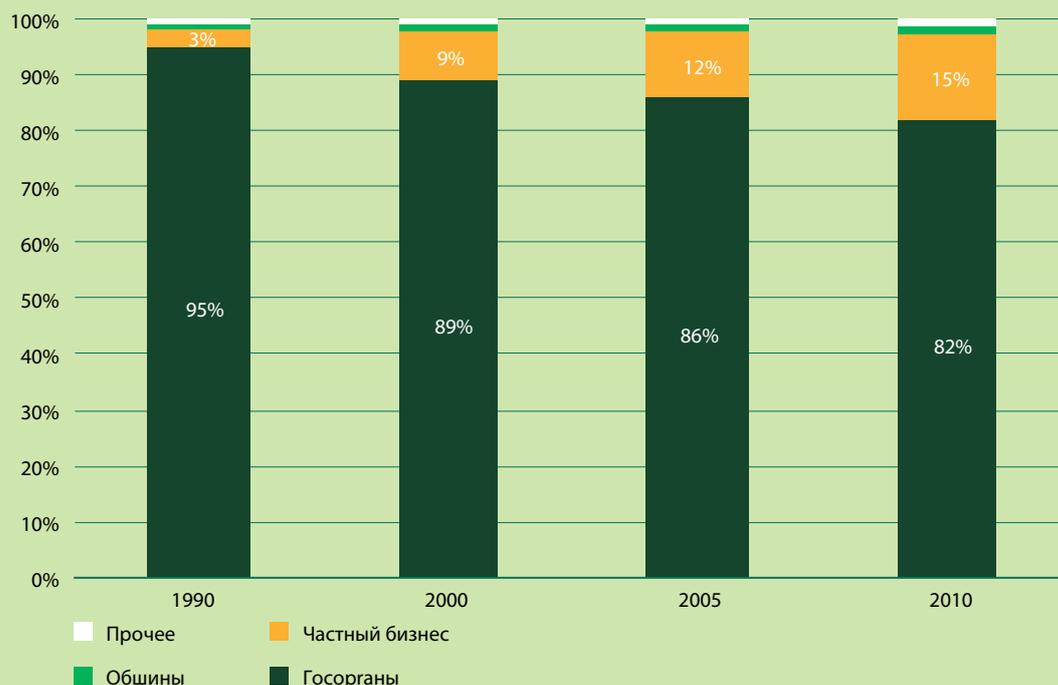
ТАБЛИЦА 3.1

ПРИМЕРЫ МЕЖСЕКТОРНОЙ КООРДИНАЦИИ, ВЗЯТЫЕ ИЗ СЕКТОРНЫХ НОРМАТИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ

СЕКТОР/ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ	СЕКТОРЫ, ГДЕ ПРЕДУСМАТРИВАЕТСЯ КООРДИНАЦИЯ	МЕРЫ ПО КООРДИНАЦИИ
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО	Развитие сельских районов; лесное хозяйство, управление земельными угодьями, защита окружающей среды	Секретариат/программы согласования секторной политики Пересмотр политики и законодательства в других секторах для приведения их в соответствие с целями сельскохозяйственной политики Реформы по устранению противоречий в охраняемых законом правах и задачах национальной земельной политики Официальное признание того, что для эффективной реализации необходима внутри- и межсекторная координация
ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО	Сельское хозяйство, землепользование, промышленность, энергетика, туризм, продовольственная безопасность, прочие секторы	Разработка системы планирования и реализации с целью согласования лесной политики с общегосударственной политикой в других экономических секторах и координации выполнения программ Использование механизма коллективных консультаций, технических рабочих групп, технического содействия и партнерств Межсекторный, комплексный подход к планированию землепользования, построенный на координации действий между различными юрисдикциями и органами местного самоуправления и предотвращающий одновременное возникновение нескольких прав требования на лесные угодья Согласование с национальными программами определения границ земельных участков
ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ	Сельское хозяйство, лесное хозяйство, питание, водные ресурсы	Совместное управление осуществлением мер политики через создание многосекторных и коллективных органов управления Обеспечение координации и последовательности мер политики посредством согласования мер политики и планов действий с другими нормативными документами, касающимися продовольственной безопасности и политики в области питания Комиссии или межведомственные комитеты по совершенствованию национального диалога по вопросам продовольственной безопасности
ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ	Продуктивность сельского хозяйства, земельные ресурсы, рыбное хозяйство, лесное хозяйство	Меры по предотвращению смены лесохозяйственного землепользования на аграрное

РИС. 3.6

ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРЕ ПРАВ НА УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ, НАХОДЯЩИМИСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, 1990–2010 ГОДЫ



ИСТОЧНИК: ФАО, 2015а.

» В таблице 3.1 обобщены меры межсекторной координации, фигурирующие в различных видах нормативных документов.

В нормативных документах ряда стран – в том числе в программе развития сельских районов Буркина-Фасо, в лесной политике Бурунди и Национальном плане развития лесов Уганды на 2011/2012 – 2021/2022 годы, а также в Национальном плане развития Уганды на 2010/2011 – 2014/2015 годы – имеются тематические разделы или подразделы, посвященные согласованию с нормативными документами других секторов, таких как сельское хозяйство, общегосударственное развитие и борьба с бедностью. В некоторых документах упоминается создание коллективных или межведомственных комитетов или аналогичных органов по содействию или совершенствованию координации. В лесной политике Руанды ставятся четко определенные задачи межсекторного взаимодействия, подкрепленные соответствующим бюджетом и сроками; а в земельной политике Замбии предусмотрен бюджет и сроки для программы развития участия местного населения в комплексном землепользовании. В лесной политике Объединенной Республики Танзания подчеркивается значимость координации и указывается, что «устойчивое управление лесами находится в зависимости от целого ряда межсекторных вопросов как на уровне управления, так и в институциональном разрезе, что требует создания новых партнерств для поиска новых инновационных решений».

Проблемы с регулированием смены режима землепользования могли бы решаться легче, если бы нормативные документы потенциально конкурирующих между собой секторов, таких как лесное и сельское хозяйство, увязывались и согласовывались бы на общегосударственном уровне. Приоритеты секторной политики, как правило, устанавливаются без учета задач в других секторах, но этот изъян можно было бы устранить с помощью разработки межсекторной политики. Среди инструментов, способных помочь в координации подходов к достижению целей устойчивого землепользования, зафиксированных в нормативных документах, – планирование землепользования, зонирование земель, регулирование режима землепользования, установление границ лесных угодий и реформа в области имущественных прав. ■

3.3 НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СМЕНЫ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА АГРАРНОЕ: СЛОЖНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ

Для эффективного регулирования изменений в землепользовании необходимы правовые инструменты, обеспечивающие реализацию целей государственной политики. На мировом уровне отсутствует полная и сопоставимая информация о нормативно-правовом регулировании вопросов, связанных с сельскохозяйственным освоением лесных земель. В предварительном анализе, представленном ниже, отмечаются значительные различия между имеющимися в мире нормативно-правовыми механизмами (так же, как и между последствиями их применения для землевладения); приводятся примеры правовых положений, касающихся вопросов перепрофилирования лесных земель под другие виды пользования; и подчеркивается важная роль последовательности, четкости и эффективного правоприменения в предотвращении незаконной вырубке лесов.

Нормативно-правовое регулирование

Нормативно-правовое регулирование изменений в землепользовании различается от страны к стране и зачастую носит сложный характер, что затрудняет его сопоставление на международном уровне. Его сложность, обуславливаемая наличием пробелов и непоследовательностью законодательства как в рамках одного сектора, так и между секторами, в особенной степени проявляется в регулировании порядка изменения режима землепользования лесных земель и выдачи разрешений на вырубку леса. Кроме того, обеспечение выполнения требований соответствующих нормативно-правовых документов может быть осложнено отсутствием

ТАБЛИЦА 3.2

ПРИМЕРЫ ОСНОВАНИЙ, ДОПУСКАЮЩИХ ПЕРЕПРОФИЛИРОВАНИЕ ЛЕСНЫХ ЗЕМЕЛЬ, И УСЛОВИЯ ТАКОГО ПЕРЕПРОФИЛИРОВАНИЯ

ОСНОВАНИЯ, ДОПУСКАЮЩИЕ ПЕРЕПРОФИЛИРОВАНИЕ ЛЕСНЫХ ЗЕМЕЛЬ	СТРАНА / ССЫЛКА НА ЗАКОН	УСЛОВИЯ
Интересы общества, значительные социально-экономические выгоды для страны и/или для обеспечения источников средств к существованию населения		
	Лаосская Народно-Демократическая Республика (Закон о лесе № 06/NA от 24 декабря 2007 года, статья 70)	Предлагаемые изменения в землепользовании должны быть включены в национальный план социально-экономического развития
	Колумбия (Постановление № 629 «Требования к процедуре изъятия земель лесных заповедников в рамках программ аграрной реформы и развития сельских районов» от 11 мая 2012 года)	Предлагаемые изменения в землепользовании должны способствовать продвижению аграрной реформы и развитию сельских районов
Нужды сельского хозяйства, добывающих отраслей, промышленности, городского развития, туризма и другие цели		
	Демократическая Республика Конго (Закон № 11-2002 о Лесном кодексе от 29 августа 2002 года, статьи 53, 54)	Для вырубki лесов необходимо наличие соответствующего разрешения. Под сельскохозяйственные нужды разрешение требуется, только если площадь вырубki леса превышает 2 га
Наличие инвестиционного проекта, одобренного компетентным государственным ведомством		
	Вьетнам (Постановление № 23/2006/ND-CP «О реализации Закона об охране и развитии лесов» от 3 марта 2006 года, статья 29)	Требования: представление отчета об оценке воздействия проекта на окружающую среду; компенсация за вырубку леса; и воспроизводство леса на других участках

РИС. 3.7

СТАНДАРТНЫЕ ЭТАПЫ ВЫВОДА УГОДИЙ ИЗ КАТЕГОРИИ ЛЕСНЫХ ЗЕМЕЛЬ, ПРЕДШЕСТВУЮЩИЕ ВЫДАЧЕ РАЗРЕШЕНИЯ НА СМЕНУ ВИДА ПОЛЬЗОВАНИЯ



» общенационального плана землепользования. Другим серьезным недостатком является отсутствие прочных и эффективно функционирующих институтов, что позволяет операторам руководствоваться своими собственными правилами, не обеспечивая при этом права третьих сторон и интересы государства.

Ситуация еще более усложняется на местном уровне, если существующие там обычные нормы права, которые определяют общие правила и подходы сельских общин, не признаются. Ввиду этого могут возрастать риски для обеспеченности прав землевладения и создаваться условия для возникновения земельных споров.

Признание традиционных прав может играть особенно важную роль для лесопользователей из уязвимых групп населения, чьи права владения и пользования землей могут быть недостаточно защищены и которые получают средства к существованию за счет использования ресурсов лесов, расположенных на общинных землях. При отсутствии механизмов, обеспечивающих признание прав владения и пользования, в том числе традиционных прав, повышается вероятность возникновения земельных споров, вызванных одновременным возникновением прав собственности и прав требования на одни и те же земельные объекты.

«Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности» (ФАО, 2012d), принятые странами – членами Комитета по всемирной продовольственной безопасности в 2012 году, содержат четкие указания на необходимость того, чтобы правовые механизмы государственного регулирования «признавали и уважали, в соответствии с положениями национальных законов, законные права владения и пользования, в том числе традиционные права владения и пользования, пока не защищены законом, а также содействовали осуществлению прав владения и пользования и защищали их». Такие механизмы не должны допускать дискриминации и должны поддерживать принципы социальной справедливости и гендерного равенства. Процесс выработки политики и законов должен быть коллективным, учитывать гендерную проблематику и предусматривать оказание технической и юридической поддержки затронутым общинам и частным лицам.

Между странами существуют значительные различия в структуре форм собственности на леса и связанных с этим прав землепользования. В 2010 году 74 процента мировой площади лесов находились в государственной и 19 процентов – в частной собственности, а форма собственности на остальные лесные площади была либо неизвестна, либо не зарегистрирована. Однако на рис. 3.6 показано, что в период между 1990 и 2010 годами доля государственных лесов, находящихся в государственном управлении, сокращалась, а доля лесов, выделяемых частному бизнесу, увеличивалась.

Положения законодательства, касающиеся перепрофилирования лесных земель под нужды сельского хозяйства

В большинстве стран на особо охраняемых природных территориях (например, в национальных парках, заповедниках и водоохраных зонах) вырубка леса запрещена, однако она может быть разрешена, если будет признана «отвечающей общественным интересам»⁹. В целом, в законодательстве, регламентирующем перепрофилирование лесных угодий под нужды сельского хозяйства, обычно указываются возможные основания такого перепрофилирования, сопутствующие условия и орган (органы), отвечающий(-ие) за проведение перепрофилирования и соблюдение закона. Общие положения, касающиеся перепрофилирования лесных земель в сельскохозяйственные угодья, могут быть прописаны в законодательстве, а конкретные условия и правила выдачи разрешений и заключения концессий и соответствующие административные процедуры, как правило, содержатся в подзаконных актах и нормативных документах, и для того чтобы в полной мере оценить уровень обеспечиваемой защиты, требуется детальный процессуальный анализ. В таблице 3.2 даются примеры оснований, допускающих перепрофилирование лесных земель, и условий такого перепрофилирования. »

⁹ Понятие «общественные интересы» в лесном законодательстве, как правило, не определяется и в различных странах может толковаться по-разному.

ВАЖНАЯ РОЛЬ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В ПРЕДОТВРАЩЕНИИ НЕЗАКОННОГО ПЕРЕПРОФИЛИРОВАНИЯ ЛЕСНЫХ ЗЕМЕЛЬ

Независимый орган по контролю за выполнением соглашений о добровольном партнерстве в рамках инициативы Европейского союза «Совершенствование правоприменения, управления и торговли в лесном секторе» (FLEGT) подчеркнул опасность совершения незаконных действий в бассейне реки Конго, вызванную недостаточным обеспечением исполнения действующих законов. В отчете по трем разрешениям на вырубку леса, выданным в июне 2013 года, среди прочих нарушений, отмечается, что не была

проведена оценка экологического воздействия, хотя согласно Лесному кодексу такая оценка является одним из условий при осуществлении проектов, предусматривающих вырубку леса. Независимый контрольный орган в Республике Конго (служба, созданная правительством Конго в 2007 году для надзора за исполнением лесного законодательства) также выявил нарушения основных требований при выдаче разрешений на вырубку леса, связанных с отсутствием оценки экологических последствий.

ИСТОЧНИКИ: Доклад № 01/CAGDF о поездке 6–23 апреля 2014 года, стр. 10–11; Доклад № 016/REM/CAGDF/FM – независимые наблюдатели – FLEG, отчет о поездке, ноябрь 2012 года.

ПРИМЕРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ ПЕРЕПРОФИЛИРОВАНИЯ ЛЕСНЫХ ЗЕМЕЛЬ И ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИХ РЕАЛИЗАЦИЕЙ В ПАПУА-НОВОЙ ГВИНЕЕ

ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Закон Папуа-Новой Гвинеи о лесном хозяйстве 1991 года содержит положения в отношении крупномасштабного перепрофилирования лесных земель под нужды сельского хозяйства и другие виды землепользования. В случае, если площадь предполагаемой вырубки превышает 50 га, к заявкам должны прилагаться:

- ▶ подробный план освоения земель, заключение об оценке и официальное разрешение соответствующего ведомства;
- ▶ план-график реализации сельскохозяйственного или иного проекта с точным указанием площадей и предполагаемых темпов лесозаготовок;
- ▶ подробная смета проекта и справка из банка с подтверждением того, что финансирование проекта заявителя обеспечено в полном объеме;
- ▶ карта и описание площади проектного объекта с указанием всех участков на склонах с крутизной более 30°, любых других участков, непригодных для сельскохозяйственного и других видов землепользования, а также всех участков, имеющих важное природоохранное значение;
- ▶ акт проверки прав собственности и согласия представителей всех родовых общин – собственников ресурсов; и
- ▶ положительное заключение по заявлению об экологическом воздействии, выданное ведомством по защите окружающей среды и природоохранной деятельности.

После подачи заявки провинциальный комитет по лесопользованию выносит рекомендацию в адрес Национальной лесной комиссии (в состав которой также входят представители частного сектора, местного самоуправления и женщин) о принятии или отклонении заявки. Если Комиссия согласна с рекомендацией и результатами общественных

слушаний, она выносит соответствующую рекомендацию в адрес министра, а затем – Национального исполнительного совета об одобрении заявки о перепрофилировании лесных земель под нужды сельского хозяйства или другие виды землепользования.

ИСТОЧНИК: Закон о лесном хозяйстве, 1991, FAOLEX No: LEX-FAOC022285.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Как показывает недавнее исследование, с 2007 года в Папуа-Новой Гвинее были выданы лицензии на перепрофилирование 5 млн га лесных земель (составляющих 16 процентов от общей площади доступных эксплуатационных лесов страны) под крупные сельскохозяйственные плантации, в основном для выращивания масличной пальмы (а также какао и других культур). Согласно данному исследованию, «в результате многочисленных протестов местных землевладельцев и ряда докладов, представленных неправительственными организациями, правительство сформировало в 2012 году Парламентскую комиссию по расследованию». Расследование показало, что из 42 изученных специальных договоров сельскохозяйственной аренды «только по четырем было получено надлежащее согласие землевладельца и подготовлены жизнеспособные сельскохозяйственные проекты. Остальные договоры (более 90 процентов) были заключены с использованием незаконных или коррупционных методов». В исследовании отмечалось, что из 36 проектов создания плантаций масличной пальмы «реальная высадка пальмы предполагалась только по пяти проектам, а остальные, по всей вероятности, использовались как прикрытие для получения ценной древесины».

ИСТОЧНИК: Forest Trends, 2014.

» В странах, где перепрофилирование лесных земель под нужды сельского хозяйства возможно лишь путем их перевода из одной категории земель в другую, особенно важны процедуры такого перевода. На рис. 3.7 представлены стандартные этапы процесса изменения целевого назначения земель, предусматривающие перевод в качестве компенсации в данную категорию земель участков, эквивалентных по площади, проведение оценки экологического воздействия и последующее принятие решения о выдаче разрешения. Требование, связанное с проведением оценки экологического воздействия, является общепринятым в тех случаях, когда инвесторы, приобретая лесные земли, хотят использовать их для ведения сельского хозяйства. Среди стран, в которых действуют такие требования – Вьетнам, Габон, Гана, Индонезия, Камбоджа, Камерун и страны Европейского союза.

Значение согласованности, определенности и эффективности правоприменения

При проведении анализа нормативно-правовых документов выяснилось, что правовые положения, касающиеся изменений в землепользовании и регулирующие различные секторы, не всегда унифицированы и согласованы между собой. Например, положения о перепрофилировании лесных земель чаще всего содержатся в законах, регулирующих лесные отношения; земельное и сельскохозяйственное законодательство может также содержать соответствующие положения, однако эти положения могут быть несовместимы или даже противоречить друг другу.

Анализ нормативно-правовых документов также показал, что положения, касающиеся изменений в землепользовании, могут быть недостаточно проработанными и четкими, что может приводить к путанице и росту незаконной деятельности. Поэтому в положениях, касающихся, например, процесса выведения угодий из категории лесных земель, должны быть подробно прописаны процедуры; экспертные комитеты, наделенные полномочиями, принимая решения о выведении угодий из категории лесных земель, должны руководствоваться четкими, научно обоснованными критериями; и должны иметься четкие

положения о проведении консультаций с заинтересованными сторонами. Разрешения и концессии на вырубку лесов должны предусматривать конкретные условия, не допускающие применения методов, которые причиняют вред окружающей среде или ущемляют права общин.

Наличие всеобъемлющей и всесторонней нормативно-правовой базы само по себе не может предотвратить незаконное перепрофилирование лесных земель. Хотя четкие процедуры и механизмы важны, их ценность невелика, если не обеспечивается их эффективное действие и применение. Во врезках 3.1 и 3.2 представлены проблемы, связанные с действием и применением таких процедур и механизмов в бассейне реки Конго и в Папуа-Новой Гвинее. ■

3.4 ИНВЕСТИЦИИ В СЕЛЬСКОЕ И ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО И ИХ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ

Последствия инвестиций в сельское хозяйство

Для многих развивающихся стран, особенно стран с низким уровнем доходов и испытывающих дефицит продовольствия, отрасль сельского хозяйства является крупнейшей как с точки зрения занятости, так и по вкладу в валовый внутренний продукт (ВВП), чья доля в нем может достигать 30 процентов. В таких странах выделение государственных бюджетных средств на сельское хозяйство является важным инструментом государственной политики по наращиванию сельскохозяйственного производства и обеспечению продовольственной безопасности (ФАО, 2012с). Наряду с этим, как указывает сельскохозяйственный ориентационный индекс¹⁰

¹⁰ См. представленные в Приложении определения сельскохозяйственного ориентационного индекса, государственных расходов на сельское хозяйство, индекса человеческого развития, инвестиций, доли населения с доходом ниже уровня бедности, лага бедности, расходов государственного сектора на сельское и лесное хозяйство и субсидий.

(FAO, 2015c), во многих из этих стран отношение доли расходов на сельское хозяйство к доле сельского хозяйства в ВВП снижается. Нищета и голод, усугубляемые отсутствием экономических перспектив, вынуждают малообеспеченные слои населения заниматься эксплуатацией доступных им природных ресурсов. Поэтому обезлесение является хроническим недугом многих стран с низким уровнем доходов и дефицитом продовольствия, где государство не инвестирует в сельское хозяйство больших средств. На рис. 3.8 показано, что убыль лесных площадей наиболее велика в странах с низким сельскохозяйственным ориентационным индексом, относящихся к группе с низким уровнем доходов. Этот вывод соответствует результатам предыдущих исследований, где потребительское сельское хозяйство и крупное товарное сельское хозяйство выделялись в качестве важных факторов обезлесения в некоторых странах и регионах.

Странам, которые поощряют сельскохозяйственные инвестиции и производство продукции с высокой добавленной стоимостью и поддерживают необходимую для этого инфраструктуру, как правило удается более эффективно решать проблемы обезлесения. Недавно проведенный FAO всеобъемлющий анализ мер политики в области продовольствия и сельского хозяйства (Angelucci *et al.*, 2013; Demeke *et al.*, 2013) показал, что во многих странах с низким уровнем доходов и с дефицитом продовольствия отсутствуют инвестиции в развитие дополнительной инфраструктуры и финансовых услуг, например, в переработку, распределение и сбыт. Эти страны в основном применяют субсидирование производственных ресурсов, а также другие бюджетные субсидии для поддержки производителей и предпринимают лишь минимальные усилия для решения проблемы неэффективности цепочек приращения товарной стоимости. Если государственные средства будут и впредь направляться только на наращивание производства без решения проблем, связанных с такой неэффективностью, это может привести к расширению сельскохозяйственных площадей – возможно, за счет лесов – без значительного улучшения ситуации в области продовольственной безопасности.

Государственные расходы на систему обслуживания сельского хозяйства особенно низки в странах Африки к югу от Сахары (FAO, 2012c; FAO 2015c),

тогда как в Азии, Латинской Америке и странах Карибского бассейна достигнут значительный прогресс в создании такой системы. Например, почти во всех странах Азии имеются специализированные банки по обслуживанию сельского хозяйства. В Индии кредитование сельского хозяйства в период между 2005 и 2010 годом в совокупности увеличилось на 18,5 процента в год. В Китае отмечено резкое увеличение числа сельских, кооперативных и других банков, что привело к значительному росту кредитования сельского хозяйства. В 2000–2008 годах на Китай и Индию в совокупности пришлось почти половина общемирового увеличения расходов на государственные НИОКР в сельском хозяйстве. Помимо укрепления служб распространения сельскохозяйственных знаний среди мелких сельхозпроизводителей, многие страны Латинской Америки и Карибского бассейна способствуют развитию торговли посредством дифференциации продукции и других мероприятий по повышению ценности производимой продукции. При этом в странах Африки к югу от Сахары рост производства с 1981 года достигается почти исключительно за счет экстенсивного расширения обрабатываемых площадей (UN, 2008).

Увязка аграрных инвестиций с соблюдением экологических норм и стандартов хозяйственной деятельности

Корректировка поддержки товарного сельского хозяйства путем введения таких мер по обеспечению сохранения окружающей среды, как соблюдение требований различных систем регулирования, может способствовать предотвращению убыли лесов, особенно в тех странах, где масштабное субсидирование сельского хозяйства имеет значительные последствия для обезлесения (см. Главу 2). Развитие товарного сельского хозяйства стало причиной исчезновения лесов в таких странах, как Аргентина, Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Демократическая Республика Конго, Зимбабве, Индонезия, Мозамбик, Мьянма, Нигерия, Объединенная Республика Танзания и Эквадор (Rudel *et al.*, 2005; Boucher *et al.*, 2011).

»

РИС. 3.8

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ИНВЕСТИЦИЯМИ В СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО, ИЗМЕНЕНИЕМ ПЛОЩАДИ ЛЕСОВ И БЕДНОСТЬЮ



ПРИМЕЧАНИЕ: Размер шара отражает долю населения с доходом ниже уровня бедности
 ИСТОЧНИК: ФАО, 2015а, 2015b.

РИС. 3.9

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ НА ЛЕСА, ТЕМПЫ ПРИРОСТА ЛЕСНЫХ ПЛОЩАДЕЙ И ВКЛАД ЛЕСНОГО СЕКТОРА В НАЦИОНАЛЬНЫЙ ВАЛОВОЙ ВНУТРЕННИЙ ПРОДУКТ



ПРИМЕЧАНИЕ: Размер шара отражает вклад лесного сектора в национальный валовой внутренний продукт в 2011 г.
 ИСТОЧНИК: по материалам ФАО, 2015а.

- » Сельскохозяйственные субсидии повышают рентабельность выращивания субсидируемых культур (снижая стоимость их производства) и помогают привлекать инвесторов. Это создает стимулы к расширению сельскохозяйственных угодий, что потенциально может нанести ущерб лесам. Примерами такой ситуации могут служить промышленное скотоводство и производство сои в Амазонии и товарные плантации масличной пальмы в Юго-Восточной Азии (McFarland, Whitley and Kissinger, 2015). В совокупности Бразилия и Индонезия в 2009–2012 годах выделили более 40 млрд долл. США в виде субсидий на производство пальмового масла, древесины, сои, говядины и биотоплива (Kissinger, 2015); на эти две страны также приходилось более половины площади утраченных лесов мира в 1990–2010 годах. В некоторых странах, таких как Мозамбик, обезлесение происходит в результате одновременного развития потребительского и товарного сельского хозяйства.

Субсидирование крупных товарных сельхозпроизводителей не всегда является самостоятельным фактором обезлесения. В Китае и США, например, уровень субсидирования сельского хозяйства высокий, но при этом площадь лесов в обеих странах увеличивается; такая же картина наблюдается в некоторых странах меньшего размера, например, в странах Европейского союза. Для минимизации потенциально негативного социального и экологического воздействия сельскохозяйственного субсидирования необходима соответствующая нормативная база, особенно в странах, привлекательных для желающих инвестировать в крупное товарное сельское хозяйство, и где высока вероятность того, что такие инвестиции приведут к сокращению площади лесов (Комитет по всемирной продовольственной безопасности, 2015).

Растет интерес к повышению эффективности программ субсидирования сельского хозяйства за счет изменения их концепций и перехода от неизбирательного к адресному подходу (Demeke *et al.*, 2013; Angelucci *et al.*, 2013). Нормы и критерии, применяемые сегодня для того, чтобы программы субсидирования и другие бюджетные ассигнования работали эффективно, результативно и были справедливыми в долгосрочной перспективе, включают в себя экологические нормы и стандарты хозяйственной деятельности (в том числе касающиеся обезлесения и борьбы с бедностью). По

имеющимся оценкам, одна только реформа в Бразилии, увязавшая субсидирование сельскохозяйственного кредита с соблюдением экологических критериев, позволила сэкономить в 2008–2011 годах 1,4 млрд долл. США за счет сокращения кредитования; более того, если бы не была проведена эта реформа, было бы, как предполагается, дополнительно потеряно 270 тыс. га леса из-за увеличения производства говядины (McFarland, Whitley and Kissinger, 2015). Бразильский «Bolsa Verde» («Зеленый кошелек») – один из примеров программы распределения обусловленных денежных трансфертов – направлен на сохранение важных лесных экосистем Бразилии и одновременно на укрепление источников средств к существованию людей, живущих в крайней нищете (почти 17 процентов населения Бразильской Амазонии). Тысячи зависящих от леса малообеспеченных семей получают через «Зеленый кошелек» денежные пособия в обмен на обязательство сохранять растительный покров и рачительно использовать природные ресурсы (Brazil, 2014).

Эффект от инвестиций в лесное хозяйство

Объем государственных расходов на лесное хозяйство служит хорошим индикатором стремления страны к устойчивому управлению лесами. Поскольку большинство лесных угодий в мире находится в государственной собственности, финансирование по линии государственного сектора является важным источником финансовой поддержки лесохозяйственной деятельности, особенно тех ее направлений, которые нацелены на решение социальных и экологических вопросов. Наряду с этим, в ряде стран государственные расходы на леса непропорционально низки по сравнению с долей лесного сектора в ВВП, что это способствует обезлесению.

На рис. 3.9 показано, что в странах с низким уровнем доходов вклад лесного сектора в ВВП относительно высок, а уровень государственных расходов на лесное хозяйство невысок; такой же вывод был сделан в результате анализа государственного финансирования лесного сектора, проведенного в работе Fowler *et al.* (2011). Следовательно, в таких странах эксплуатация лесов приносит государству доходы, но они почти не реинвестируются, что оборачивается сокращением лесных площадей. Дополнительным негативным фактором в этих странах является огромный спрос

на древесное топливо. С другой стороны, в странах с высоким уровнем доходов государственные расходы на лесное хозяйство и сопутствующие им программы развития сельских районов относительно высоки и площадь лесов увеличивается. На страны с высоким уровнем доходов также приходится самая большая в мире доля эксплуатационных лесов, причем производимая из их древесины продукция в основном обладает высокой добавленной стоимостью – большая часть добавленной стоимости в лесном хозяйстве мира создается в развитых странах (FAO, 2014b). Вклад лесного сектора в совокупную занятость в развитых странах также выше из-за большого числа работников, занятых в переработке леса, а кроме того, в этих странах выше производительность труда. С другой стороны, несмотря на изобилие лесных ресурсов в странах Африки к югу от Сахары, там создается лишь незначительная доля добавленной стоимости мирового лесного сектора; уровень производительности труда в регионе также низок.

Из-за отсутствия общемировых данных о механизмах стимулирования, используемых в странах для развития лесного хозяйства, анализ влияния таких механизмов на землепользование затруднен. Однако исследование профильной литературы и конкретных случаев из практики, проведенное при подготовке данного доклада, показывает, что в некоторых странах, благодаря использованию специфических финансовых механизмов, удалось остановить обезлесение или увеличить площади лесов. Исследованные материалы также говорят о том, что этими странами используются все более совершенные подходы к финансированию лесного хозяйства. Растет понимание того, что инвестиционные инновации в лесном секторе могут служить подспорьем в решении важных задач государственной политики и экономического развития, таких как смягчение последствий изменения климата, борьба с деградацией почв, восстановление ландшафтов, укрепление устойчивости сельского хозяйства к внешним факторам и обеспечение дополнительного дохода и рабочих мест для местного населения. Политика стимулирования развития общинного лесного хозяйства, а также малых и средних предприятий помогла несколько улучшить жизнь местного населения. Например, в Гамбии были разработаны меры политики по активному стимулированию местного населения к принятию на себя большей ответственности и к более широкому участию в устойчивом управлении лесами. Во

Вьетнаме государственная помощь в развитии местных предприятий лесного сектора стала хорошим примером развития сельских районов на основе использования лесных ресурсов.

Несмотря на большое разнообразие характера и масштаба используемых в лесном хозяйстве инвестиционных стратегий, в странах нашли применение два следующих подхода: 1) прямые инвестиции по линии государственного сектора; и 2) меры по созданию и укреплению благоприятных условий для привлечения и создания каналов инвестиций в лесное хозяйство. Более подробно эти два подхода рассматриваются ниже.

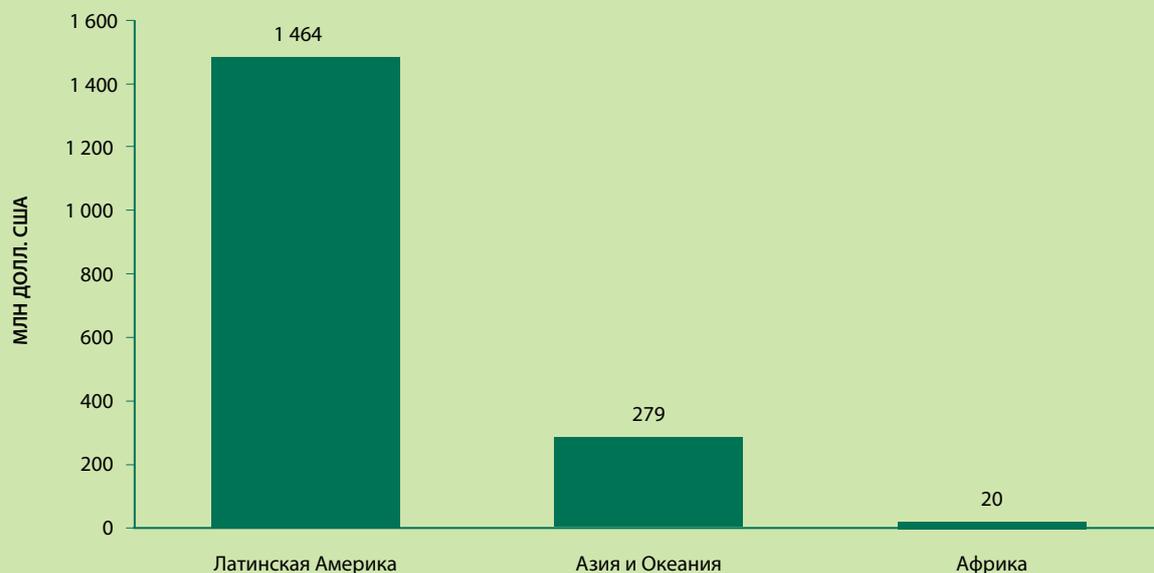
Программы прямых государственных инвестиций в лесное хозяйство

Продуманные, долгосрочные программы прямых государственных инвестиций помогли в некоторых странах остановить обезлесение, вызванное экстенсивным развитием сельского хозяйства. Например, в Египте, Индии, Иране (Исламская Республика), Китае, Кувейте, Мексике, Марокко и Тунисе были начаты национальные программы лесоразведения и восстановления лесов. В политике этих стран был сделан большой упор на леса из опасений, что дальнейшая деградация лесов в будущем обернется дополнительными издержками. Китай заложил в государственный бюджет более 40 млрд долл. США на одну из таких программ – программу репрофилирования земель, расположенных на склонах, в которой была поставлена задача репрофилировать 14 млн 670 тыс. га земель под сельскохозяйственными культурами в леса в рамках массовой кампании лесоразведения (Bennett and Xu, 2005). Масштабные программы лесоразведения и лесовосстановления ведутся в Индии со времени провозглашения в 1988 году лесной политики, одной из целей которой было доведение лесного покрова страны до одной трети ее площади. Например, в рамках кампании «Зеленая Индия» был выделен бюджет в 10,1 млрд долл. США для расширения лесных площадей на 5 млн га к 2020 году (Gregersen *et al.*, 2011).

Благодаря взаимодополняемости целей развития сельских районов и решению важнейших экологических задач, инвестиции в лесное хозяйство »

РИС. 3.10

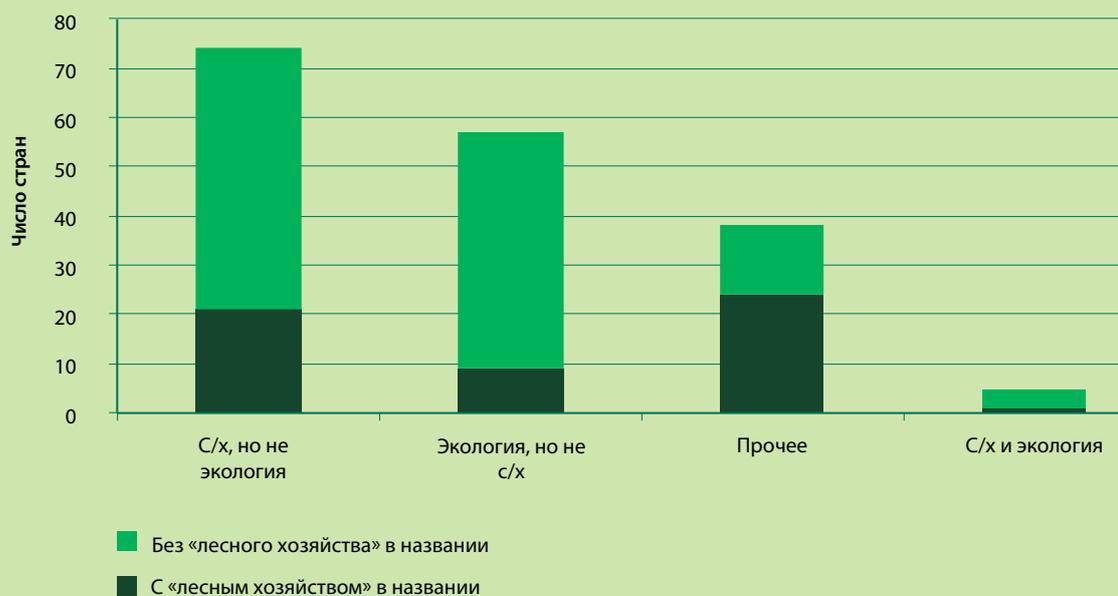
СУММАРНЫЕ ЧАСТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ЛЕСОНАСАЖДЕНИЕ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ, 2011 ГОД



ИСТОЧНИК: Castren *et al.*, 2014.

РИС. 3.11

МИНИСТЕРСТВА, НЕСУЩИЕ ОСНОВНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЛЕСНУЮ ПОЛИТИКУ, 2008 ГОД



ИСТОЧНИК: ФАО, 2011.

» стали логичным решением проблемы бедности в таких странах, как Бутан, Вьетнам, Гамбия, Гана, Индия и Мексика. Во многих развивающихся странах леса служат важным источником средств к существованию, особенно для малообеспеченных слоев населения и женщин, помогая им удовлетворять жизненные потребности и получать денежный доход, служа экономической страховкой в критические периоды. Деграция лесов может напрямую пагубно сказываться на положении уязвимых групп населения и приводить к острым социальным столкновениям и конфликтам; признание этого дало толчок активному процессу интеграции лесного хозяйства в стратегии преодоления бедности и развития сельских районов (Gregersen *et al.*, 2011; Kissinger, 2015). В силу гендерной дифференциации функций и обязанностей при производстве продовольствия и продуктов питания, а также при формировании денежных доходов между женщинами и мужчинами, зачастую возникают различия в потребностях, перспективах, приоритетах и озабоченностях. Хотя женщины реже, чем мужчины, участвуют в продаже лесной продукции, именно эта продукция может стать важнейшим источником доходов для женщин, у которых нет таких перспектив получения денежных доходов, которые, как правило, есть у мужчин (Sunderland *et al.*, 2014). Гендерная стратегия в рамках СВОД+ призвана помочь лесным общинам, коренным народам и женщинам участвовать в разработке, мониторинге и оценке программ СВОД+, и сделать финансовые средства и выгоды равнодоступными для женщин и мужчин с низкими доходами, занимающихся управлением лесами (UN-REDD, 2013).

Создание благоприятных условий для частных инвестиций в лесное хозяйство

Многие страны достигли успеха в создании благоприятных условий для расширения частных инвестиций в лесное хозяйство. Политика благоприятствования для инвестиций стала важным подспорьем в наращивании инвестиций частного сектора в таких странах, как Вьетнам, Китай, Коста-Рика, Турция, Уругвай и Чили. В число мер адресного стимулирования вошли такие, как субсидирование кредита, субсидирование импорта и налоговые льготы для развития лесного хозяйства (Gregersen *et al.*, 2011).

Снятию опасений инвесторов, вкладывающих средства в лесное хозяйство, послужили такие меры, как страхование, гарантирование цен и объемов закупок, развитие государственно-частных и частно-государственных партнерств, а также улучшение доступности финансовых и рыночных услуг и информации.

В развитии частных инвестиций в лесное хозяйство лидером среди развивающихся стран стала Латинская Америка (рис. 3.10). Одним из факторов, определивших эту тенденцию, стало то, что в регионе высока доля лесов в частной собственности. Страны Латинской Америки первыми внедрили такие фискальные инструменты, как платежи за экологические (или экосистемные) услуги (ПЭУ), призванные содействовать более бережному отношению к окружающей среде. Среди прочих методов можно назвать создание специализированных национальных лесных фондов и развитие новых кооперационных связей с помощью портфельных подходов к привлечению дополнительных средств. Например, в Уругвае площадь лесонасаждений в 2008–2011 годах увеличилась на 40 тыс. га, что соответствует предполагаемому объему годовых инвестиций в 48 млн долл. США.

Появились новые инструменты и возможности привлечения инвестиционных средств на рынке капиталов, которые позволяют собственникам лесов монетизировать их лесные активы и повысить свой доход, например, с помощью секьюритизации инвестиций, обеспеченных лесными активами (FAO, 2015d). В кооперации с инвестиционными банками разработаны механизмы страхования рисков, которые интегрируются в национальную систему финансовых услуг. Такие меры нацелены, среди прочего, на сокращение необходимых первоначальных расходов на создание предприятий, предоставление ликвидности и минимизацию рисков и неопределенности. Так, в Коста-Рике субъектами лесохозяйственного и финансового секторов используются такие инструменты, как микрокредит, договоры обратного выкупа и секьюритизация «лесных» денежных потоков с целью улучшения финансирования мелких лесохозяйств (FAO, 2015c). Малым предприятиям также может потребоваться содействие в укреплении их объединений и кооперативов, с тем чтобы они могли укреплять свои переговорные позиции, отстаивать свои права и получать доступ к рынкам и кредитам. ■

ВРЕЗКА 3.3

ИНИЦИАТИВА «ЕДИНАЯ КАРТА» В ИНДОНЕЗИИ

Цель индонезийской инициативы «Единая карта» – помочь в разрешении разногласий, вызванных использованием различных данных и карт, когда, например, местоположение разрешенных участков для разбивки плантаций или добычи полезных ископаемых частично совпадает. Агентство геопространственной информации опубликовало общую карту с геопространственной информацией для использования государственными ведомствами, а

также карту земного покрова, карту растительного покрова и мелководных участков морского дна всей страны, океанографическую карту страны и карту мангровых зарослей провинции Суматра. Точная и актуальная геопространственная информация также призвана помочь правительству в выработке мер политики, разрешении земельных споров и управлении государственными имущественными объектами.

ИСТОЧНИК: Salim, 2014.

ВРЕЗКА 3.4

СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕГИСТРАЦИИ ДЛЯ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ В БРАЗИЛИИ

Бразильская Система экологической регистрации для сельских районов (CAR) была создана в соответствии с положениями нового Лесного кодекса (Федеральный закон № 12.651/2012). Эта система государственной регистрации: лица, являющиеся владельцами или собственниками сельских земельных объектов, обязаны зарегистрировать их в этой системе. Владелец или собственник сельского земельного объекта обязан удостоверить свое намерение соблюдать экологические требования, действующие в отношении данного

объекта. В случае несоблюдения владельцем или собственником экологических требований, он может привлекаться к административной, гражданской или уголовной ответственности. В соответствии с положениями Лесного кодекса, начиная с мая 2017 года, коммерческие банки при выдаче сельскохозяйственных земельных кредитов должны будут требовать от владельцев и собственников сельских земельных объектов предъявления документа о регистрации в системе CAR.

ТАБЛИЦА 3.3

СОПОСТАВЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ СТРАН ПО МОНИТОРИНГУ ИЗМЕНЕНИЯ ПЛОЩАДИ ЛЕСОВ С КАЧЕСТВОМ ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ДАННЫХ О ФАКТОРАХ, ВЗЯТЫХ ИЗ ОТЧЕТОВ 45 СТРАН О ГОТОВНОСТИ К ВЫПОЛНЕНИЮ ПРОГРАММЫ СВОД+

ВОЗМОЖНОСТИ СТРАН ПО МОНИТОРИНГУ ИЗМЕНЕНИЯ ПЛОЩАДЕЙ ЛЕСОВ				
Качество сообщаемых данных о факторах	Низкое	Среднее	Высокое	Итого
Низкое (перечисление)	8	7	3	18
Среднее (ранжирование)	3	10	2	15
Высокое (количественные данные)	2	4	6	12
ИТОГО	13	21	11	45

ИСТОЧНИК: Kissinger, Herold and De Sy, 2012.

3.5 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ

Планирование землепользования

Планирование землепользования представляет собой институциональный механизм, используемый странами с целью обеспечения сбалансированности в землепользовании с учетом интересов различных сторон, заинтересованных в конкурирующих друг с другом видах землепользования. В его рамках проводится систематический и поэтапный анализ потенциала земельных и водных ресурсов, на основании которого выбираются и принимаются оптимальные варианты землепользования и создается благоприятная среда для устойчивого развития земельных ресурсов. Цель состоит в том, чтобы отобрать и внедрить те режимы землепользования, которые в наибольшей степени отвечают потребностям людей и одновременно обеспечивают сохранение ресурсов на будущее, а также дают людям возможность принимать решения о распределении этих ресурсов (FAO, 1993; FAO and United Nations Environment Programme, 1999).

Эффективное планирование землепользования оказывается затруднено в ситуации, когда различные отраслевые министерства и ведомства – как в центре, так и в регионах – занимаются самостоятельным планированием землепользования, опираясь при этом на несогласованные процедуры, данные и карты. Так, несмотря на наличие отдельных планов развития лесного хозяйства, сельского хозяйства и других секторов, они не всегда оказываются четко увязаны между собой. А когда лесное и сельское хозяйство находятся в ведении разных министерств, вероятность несогласованности возрастает; **рис. 3.11** подтверждает, что такие ситуации встречаются довольно часто.

Проблема координации при планировании землепользования и управления водоразделами является актуальной не только для развивающихся, но и для развитых стран. Недавний обзор ситуации в западноевропейских странах показал, что несмотря на важность координации планирования в лесном и других секторах, во всех изученных странах планы развития этих секторов между собой практически не согласовывались (Cullotta *et al.*, 2014). Преимущества ландшафтного подхода, продвигаемого Глобальным партнерством по восстановлению лесов и ландшафтов, состоят в принципе многофункциональности, в соответствии с которым управление природными ресурсами увязывается с интересами сохранения окружающей среды и экономическими интересами населения. Такая многофункциональность может включать в себя меры по адаптации к изменению климата, направленные на повышение естественной устойчивости экосистем к внешним факторам и снижение уязвимости населения за счет сохранения экологических функций (FAO, 2013с).

Для обеспечения комплексного планирования землепользования и выбора оптимального режима землепользования для заданного участка имеются такие инструменты и средства методического обеспечения, как карты, базы данных и оценки пригодности земель. В разработке мер стимулирования, связанных с землепользованием, на национальном уровне могут использоваться возможности расшифровки данных дистанционного зондирования Земли и получения на этой основе достоверной и наглядной информации. Объединение баз данных, используемых при выработке решений по вопросам землепользования, может позволить избежать несогласованности при планировании землепользования между различными государственными ведомствами. Например, в Бразилии в 2006 году составлена карта государственных лесов, на которой отражен широкий спектр геопространственной информации, от участков разрешенной добычи полезных ископаемых до районов социального жилья, которая используется при выработке и реализации государственной политики. В Индонезии в 2014 году одобрена инициатива «Единая карта» (см. врезку 3.3), призванная выполнять аналогичные задачи в рамках ее стратегии СВОД+.

Еще одной проблемой при планировании землепользования является сбалансированный учет научных и технических аспектов (например, связанных с продуктивностью почв, пригодностью земель, топографией, расположением водосборов, экологическим значением, близостью городов и наличием полезных ископаемых) и нужд и требований заинтересованных сторон на местах. Если в 80-е и 90-е годы XX века преобладали технократические подходы, сейчас гораздо большее значение приобрели методики, построенные на принципах участия и вовлечения заинтересованных сторон (FAO, 2015e; BMZ, 2012). Для организации эффективных процессов на основе участия различных заинтересованных сторон необходимо создание соответствующих дискуссионных площадок и консультативных механизмов.

Мониторинг и контроль за соблюдением законности

Межотраслевые коллективные процедуры планирования землепользования необходимы для обеспечения устойчивого землепользования и принятия сбалансированных решений о перепрофилировании лесных земель, однако сами по себе они могут быть недостаточными для выполнения поставленных задач. Выполнению планов землепользования могут препятствовать ограниченность потенциала, неравенство в доступе к информации и должностные злоупотребления. В ходе недавнего исследования (Forest Trends, 2014) выяснилось, что в очень большом количестве случаев перепрофилирование земель производится незаконно – либо в нарушение законодательства о выдаче лицензий или с точки зрения того, как осуществляется само перепрофилирование. Правильное планирование землепользования зависит не только от построения процесса планирования, но и от того, насколько эффективно обеспечивается соблюдение закона (а также от надлежащего применения мер стимулирования). Для эффективного контроля за соблюдением законности требуются достаточные возможности мониторинга и применения институциональных инструментов для профилактики, выявления и эффективного правосудного противодействия незаконной деятельности. В ходе обследования возможностей мониторинга за изменением площади лесов, проведенного в 45 странах (Kissinger, Herold and

De Sy, 2012), выявлено, что только четверть обследованных стран обладает возможностями по сбору и обобщению высококачественных данных о факторах изменения площади лесов (таблица 3.3).

Дистанционное зондирование помогает увеличить количество имеющейся информации и улучшить методы мониторинга. План действий по предупреждению и борьбе с обезлесением в регионе Амазония (PPCDAm), стартовавший в 2004 году, предусматривает проведение комплексных мероприятий силами различных государственных ведомств и новаторские процедуры мониторинга, контроля за окружающей средой и территориального управления. Такой подход помог снизить убыль лесов с 2 млн га в 1998 году до менее чем 0,5 млн га в 2012 году (PPCDAm, 2013; Midia Amazonia, 2015).

Частные инвесторы могут использовать данные дистанционного зондирования для совершенствования управления и мониторинга своих земельных участков, а организации гражданского общества – для своего независимого мониторинга. В новом Лесном кодексе Бразилии, принятом в 2012 году, содержится обязательное требование о представлении данных с геопривязкой при регистрации частных земельных объектов в сельской местности (врезка 3.4). Имеется информация о сложностях в выполнении этого требования, особенно при использовании изображений из различных источников и различных технических средств для их расшифровки (Soares-Filho *et al.*, 2014; Rajao and Azevedo, 2012). Тем не менее, этот механизм позволил усовершенствовать мониторинг и укрепить подотчетность, а также сформировать первоначальные данные по целому ряду соглашений о государственном регулировании частных проектов, в том числе вводящих моратории на выращивание сои и выпас скота.

Взаимодействие с гражданским обществом и частным сектором

В структурах государственного сектора растет понимание необходимости тесного взаимодействия с гражданским обществом и частным сектором в рамках многоотраслевых и многосторонних форумов, что является одним из средств легитимизации мер

государственной политики и совершенствования регулирования и управления изменениями в землепользовании. Институциональное устройство следует рассматривать не просто как совокупность государственных ведомств и административных структур, а как комплексную систему, в которой компоненты этого устройства взаимодействуют с местным населением, организациями гражданского общества и ответственными кругами частного сектора. Когда местные жители могут объединяться и создавать свои организации и федерации на местном и национальном уровне, они могут более эффективно бороться за сохранение своих прав. Признание традиционных или неформальных прав владения или пользования землей является для местного населения мощным стимулом к выполнению правоприменительных и надзорных функций, способствуя тем самым применению действующих нормативных положений. Имеющиеся данные также указывают на то, что при наличии достаточных стимулов общины могут не хуже, а иногда и лучше, чем государственные ведомства, решать вопросы сокращения убыли лесов на особо охраняемых территориях (Porter-Bolland *et al.*, 2012). Например, во Вьетнаме государство наладило взаимодействие с общинами и оплачивает их работу по охране местных лесов и посадке деревьев; местные жители теперь встали на «передний край» борьбы за соблюдение закона по пресечению незаконных рубок леса, что свидетельствует о важности и экономической выгоде взаимодействия государства с гражданским обществом и общинными организациями в борьбе с обезлесением.

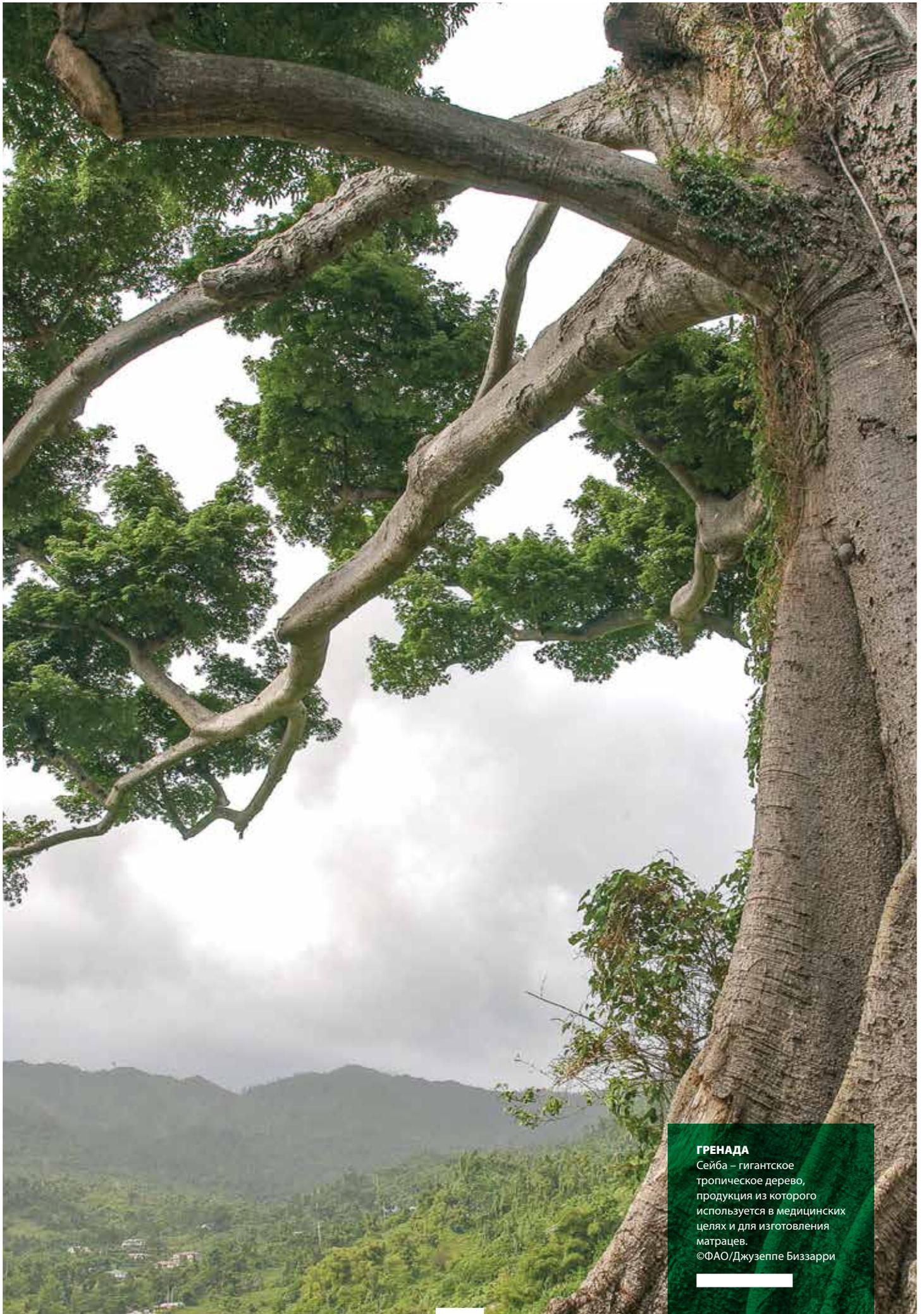
Более заметную роль в содействии устойчивому землепользованию стали играть саморегулирующиеся организации частного сектора: все больше частных компаний принимает на себя добровольные обязательства по исключению из своих производственно-сбытовых цепочек лесозаготовок, приводящих к обезлесению. Среди таких инициатив – добровольная система сертификации, в том числе по линии Лесного попечительского совета, Программы подтверждения сертификации лесов, Круглого стола по вопросам устойчивого производства пальмового масла и организации хозяйств – производителей кофе, сертифицированных «Альянсом за сохранение дождевого леса». Форум потребительских товаров (ФПТ), представляющий 400 компаний из 70 стран, опубликовал руководство по устойчивым закупкам

пальмового масла и сои. Стремясь добиться «нулевого обезлесения», форум ФПТ также взаимодействует в рамках Договора по «мягким» товарам с банковской отраслью. В 2012 году он создал в партнерстве с правительством США Тропический лесной альянс, а в 2015 году дал старт инициативе «Альянс африканских производителей пальмового масла». В этой инициативе участвуют Габон, Гана, Камерун, Кот д'Ивуар, Либерия и Нигерия; инициатива направлена на обеспечение благополучия производителей пальмового масла в сочетании с соблюдением принципов экологической и социальной устойчивости и на сохранение лесов региона.

Еще одним примером действия саморегулирующихся организаций частного сектора является «соевый мораторий» в Бразилии, по условиям которого крупные торговцы соевыми бобами договорились отказаться от закупок сои, выращенной на землях, полученных за счет уничтожения лесов в бразильской Амазонии после июля 2006 года; до этого почти 30 процентов увеличения производства сои достигалось за счет вырубки лесов, а не перепрофилирования пастбищных и иных ранее освобожденных от леса угодий; а теперь доля такой сои составляет менее одного процента (Gibbs *et al.*, 2015a). Соглашения о прекращении развития животноводства за счет обезлесения, подписанные основными мясоперерабатывающими компаниями, также способствовали сокращению обезлесения в некоторых регионах Бразилии (Gibbs, 2015b). Частные фирмы все чаще проявляют готовность поддерживать социальные и экологические проекты в рамках своих программ по социальной ответственности бизнеса. Например, в Тунисе лесохозяйственное управление выступает координатором «Пакта за Зеленый Тунис», в рамках которого объединяются усилия компаний, желающих оказывать добровольную поддержку развитию, основанному на лесных ресурсах (FAO and Global Mechanism of the UNCCD, 2015).

Необходимость в универсальном подходе

Эффективность отдельных инструментов государственной политики, таких как законодательство, финансовые стимулы, планы землепользования, мониторинг и правоприменительные механизмы, партнерство с частным сектором и гражданским обществом, »



ГРЕНАДА

Сейба – гигантское тропическое дерево, продукция из которого используется в медицинских целях и для изготовления матрасов.

©ФАО/Джузеппе Биззарри

» нельзя оценивать в отрыве друг от друга. Обзор ситуации в развивающихся странах, в последнее время добившихся одновременного увеличения сельскохозяйственного производства и площади лесного покрова, подтверждает важность параллельного использования нескольких взаимодействующих механизмов, таких как интенсификация сельского хозяйства, зонирование землепользования, сохранение лесов, расширение ввоза продовольственных товаров и древесной продукции, а также привлечение иностранных инвестиций (Lambin and Meyfroidt, 2011). Например, заметное сокращение темпов обезлесения в бразильской Амазонии, отмеченное выше, было частично достигнуто с помощью сочетания инклюзивных государственных социальных

инвестиций на цели развития, выверенных мер адресного экономического стимулирования и изменения системы стимулирования в сельском хозяйстве, повышения урожайности, улучшения правоохранительной деятельности и мониторинга обезлесения; создания особо охраняемых территорий; юридического признания земель коренных народов. Также важны внешние факторы: согласно исследованиям, проведенным Инициативой «Климатическая политика» (Assuncao, Gandour and Rocha, 2012), около половины снижения годовых темпов обезлесения, достигнутых Бразилией с 2004 года, связано с действием таких факторов, как снижение мировых цен на говядину и сою (а вторая половина этого снижения достигнута за счет мер, принятых государством). ■



ГЛАВА 4

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ЛЕСОВ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

СЬЕРРА-ЛЕОНЕ

Председатель местного центра
агробизнеса на общинных грядках капусты.
©Себастиан Лист/NOOR для ФАО



ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ



1 Примеры из практики ряда стран свидетельствуют о том, что **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ** могут способствовать укреплению продовольственной безопасности и, одновременно, сохранению или даже увеличению лесного покрова. При наличии социальных и экологических гарантий рыночно ориентированная сельскохозяйственная политика помогает повышать продуктивность благодаря увеличению инвестиций, особенно частных, без необходимости расширения площади сельхозугодий для наращивания производства.



2 Эффективная политика землепользования невозможна без полноценного признания **ХОЗЯЙСТВЕННОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЦЕННОСТИ** лесов и, в том числе, их роли в выполнении общих программ экономического развития и борьбы с бедностью.



3 Эффективная и всесторонне развитая правовая и институциональная база позволяет создать **ПРЕДСКАЗУЕМЫЙ И УСТОЙЧИВЫЙ РЕЖИМ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ И ЛЕСНЫМИ РЕСУРСАМИ**, обеспечивающий права на сами деревья, древесную продукцию и связанные с этим услуги, и предусматривающий меры эффективного регулирования изменений в землепользовании. Развитию институциональной базы способствует наращивание потенциала организаций производителей и общин.



4 ПЕРЕДАЧА ПРАВ НА УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ местным общинам и мелким хозяйствам дает возможность повышать доступность благ, которые создают леса, что в свою очередь, обуславливает более полное признание ценности лесов. Эффективное коллективное управление лесами требует того, чтобы государственные структуры и общинные организации сознавали возложенные на них функции и обладали способностью выполнять их.



5 Подходы к интеграции различных режимов землепользования и управления ландшафтами включают в себя **СИСТЕМНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**, взаимодействие между лесохозяйственными и сельскохозяйственными институтами по вопросам научных исследований, разработок и работы служб распространения знаний, укрепление связей между сельским и лесным хозяйством, развитие агролесоводства.

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ЛЕСОВ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

4.1 БОРЬБА С ОБЕЗЛЕСЕНИЕМ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И УКРЕПЛЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Одной из основных причин обезлесения, изложенных в Главе 2, является перепрофилирование лесных земель под нужды сельского хозяйства, однако меры по обеспечению продовольственной безопасности совсем не обязательно должны приводить к исчезновению лесов. В данной главе представлен практический опыт стран, которые смогли улучшить положение в области продовольственной безопасности и при этом сохранить или даже увеличить площадь своих лесов; этот опыт призван помочь в выявлении тех глубинных факторов, которые способствовали развитию этих позитивных тенденций.

На Всемирном продовольственном саммите в 1996 году было подчеркнуто, что «продовольственная безопасность существует тогда, когда все люди в любое время имеют физический и экономический доступ к достаточному количеству безопасной и питательной пищи, позволяющей удовлетворять их пищевые потребности и предпочтения для ведения активного и здорового образа жизни». Четырьмя измерениями продовольственной безопасности являются: 1) наличие продовольствия; 2) экономический и физический доступ к продовольствию; 3) использование продовольствия; и 4) стабильность; питание также является неотъемлемым элементом обеспечения продовольственной безопасности.

Хотя иногда сельское и лесное хозяйство рассматриваются как два противоречащих друг другу вида землепользования, при правильно организованном управлении леса могут вносить колоссальный вклад в обеспечение продовольственной безопасности. Леса покрывают одну треть земной суши, а экологические функции, которые выполняют леса, принципиально важны для сельскохозяйственного производства, учитывая их ключевую роль в круговороте воды, опылении, естественной защите от вредителей, обеспечении плодородия почв, в регулировании микроклимата и обеспечении устойчивости к изменению условий внешней среды. Леса участвуют в создании экономической основы для жизни сельского населения и помогают бороться с бедностью благодаря доходам, получаемым за счет трудовой деятельности при производстве лесной продукции и оказании экологических услуг. Для миллионов людей леса и отдельно стоящие деревья служат источником разнообразной растительной и животной пищи и помогают повысить пищевую ценность и разнообразие их рационов; в периоды дефицита продовольствия лесная продукция может играть роль «страховочной сетки». Еще одним важным вкладом лесов в продовольственную безопасность является древесное топливо для приготовления пищи и обеззараживания воды; по имеющимся оценкам, на древесном топливе готовят пищу 2,4 млрд человек, или около 40 процентов населения менее развитых стран мира (ФАО, 2014а).

Для оценки четырех измерений продовольственной безопасности используется набор индикаторов продовольственной безопасности (ФАО, 2013b). Двумя индикаторами «доступа к продовольствию» служат распространенность недоедания (РН) и число людей, страдающих от недоедания (ЧН). При отборе практических примеров для данного доклада эти два индикатора использовались в качестве критерия для определения круга стран, добившихся укрепления продовольственной безопасности с 1990 года.

ТАБЛИЦА 4.1

УВЕЛИЧЕНИЕ ПЛОЩАДИ ЛЕСОВ И УКРЕПЛЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, 1990–2015 ГОДЫ

СТРАНА	ИЗМЕНЕНИЕ ПЛОЩАДИ ЛЕСОВ (%)	ИЗМЕНЕНИЕ ПЛОЩАДИ С/Х ЗЕМЕЛЬ (%)	РАСПРОСТРАНЕННОСТЬ НЕДОЕДАНИЯ (%)		ЧИСЛО НЕДОЕДАЮЩИХ (МЛН)	
	1990–2015 годы	1990–2010 годы	1990–1992 годы	2014–2016 годы	1990–1992 годы	2014–2016 годы
Чили	+16,2	-1,0	9,0	< 5,0	1,21	нз
Коста-Рика	+7,5	-19,1	5,2	< 5,0	0,16	нз
Гамбия	+10,4	+5,0	13,3	5,3	0,13	0,10
Грузия	+2,5	-23,2	56,5	7,4	3,02	0,32
Гана	+8,2	+23,9	47,3	< 5,0	7,09	нз
Тунис	+61,9	+16,1	< 5,0	< 5,0	нз	нз
Вьетнам	+57,8	+60,1	45,6	11,0	32,13	10,29

ПРИМЕЧАНИЕ: нз = незначительно.

Данные из «Глобальной оценки лесных ресурсов – 2015» (ФАО, 2015а) использовались для выявления стран, в которых площадь лесов с 1990 года увеличилась или сохранилась неизменной. В ходе анализа, основанного на этих критериях, были определены 22 страны, добившиеся укрепления продовольственной безопасности и расширения или сохранения своих лесных площадей с 1990 года. Эти страны были сгруппированы по регионам и по уровням доходов в соответствии с классификацией Всемирного банка; однако поскольку в список из 22 стран не попали страны с низким уровнем доходов, на предмет включения в него были рассмотрены страны с низким уровнем доходов, которые не вписывались в критерий Всемирной встречи высокого уровня по проблемам продовольствия, но удовлетворяли критерию площади лесов и Цели развития тысячелетия 1С¹¹.

В качестве конкретных примеров для изучения из длинного списка были выбраны семь стран по принципу географической сбалансированности; в этой группе представлены совершенно разные страны по уровню доходов на душу населения; на

их примере можно изучать различные меры политики, институциональные механизмы и инструменты. По каждой из этих стран было заказано исследование с целью проанализировать – с помощью стандартной формы статистического обследования – факторы, способствующие позитивным тенденциям в сфере продовольственной безопасности и увеличению или сохранению площади лесов в 1990–2015 годах. В качестве примеров для изучения были выбраны следующие страны:

- ▶ Африка: Гамбия, Гана и Тунис;
- ▶ Азия: Вьетнам и Грузия; и
- ▶ Латинская Америка: Коста-Рика и Чили.

В таблице 4.1 показано увеличение площади лесов по материалам опросов ФАО (ФАО, 2015а)¹² и приведены индикаторы, свидетельствующие об улучшении ситуации с обеспечением продовольственной безопасности в семи странах с 1990 года. В таблице также представлены данные об изменении сельскохозяйственных площадей, хотя они не использовались в качестве критерия отбора. ■

¹¹ В Приложении дается более подробное разъяснение процедуры отбора примеров для исследования. Там также приводится более подробное разъяснение в отношении индикаторов ЧН и РН и их связи с Целями развития тысячелетия и задачами, принятыми на Всемирном продовольственном саммите.

¹² Для единообразия используются данные ФАО (ФАО, 2015а), хотя в некоторых примерах для исследования используются данные из других источников, в которых, например, по-другому определяется понятие лесных площадей.

4.2 ПРИМЕРЫ ИЗ СТРАНОВОЙ ПРАКТИКИ

В данном разделе в общем виде представлены практические примеры, основанные на страновой отчетности¹³ и других данных из источников ФАО и Всемирного банка¹⁴. В кратком изложении описывается экономический и демографический контекст; характеризуются тенденции, касающиеся продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов; представляются нормативные, правовые и институциональные механизмы; и намечаются ключевые факторы, способствовавшие складыванию позитивных тенденций в обеспечении продовольственной безопасности и расширении лесных площадей.

Чили

Экономический и демографический контекст

Чили – страна Южной Америки с высоким уровнем доходов. По состоянию на 2014 год в ней насчитывалось 17 млн 760 тыс. жителей, а подушевой валовый национальный доход (ВНД) составлял 14 910 долл. США (что эквивалентно 21 580 международных долларов (межд. долл.) по обменному курсу, рассчитанному по паритету покупательной способности (ППС)¹⁵. Площадь территории Чили составляет 74 млн 350 тыс. га.

Чили обладает прочной экономикой, с 1990 по 2000 год ВВП страны увеличивался на 6,4 процента в год, а с 2000 по 2014 год – на 4,0 процента в год. Этот рост стал результатом государственной политики поощрения развития открытой экономики, ориентированной на международную торговлю,

¹³ В полном изложении страновая отчетность со всем прилагаемым справочным материалом доступна на веб-сайте <http://www.fao.org/publications/sofo/>

¹⁴ Изменения показателей ВВП и добавленной стоимости в сельском, лесном и рыбном хозяйстве в данном докладе представлены в реальном выражении и в ценах 2005 года в долл. США. Если нет других указаний, данные по продовольственному импорту и экспорту указаны без учета рыбной продукции; доли от общего объема импорта/экспорта относятся к общему товарному объему импорта/экспорта.

¹⁵ Подушевой ВНД, рассчитанный по ППС, представляет собой ВНД в переводе в международные доллары по курсу, рассчитанному по ППС. Международный доллар (межд. долл.) имеет ту же покупательную способность в ВНД, что и доллар США в США (World Bank, 2016).

свободную конкуренцию, снижение тарифов и частную собственность на средства производства. При этом проблемы неравенства все еще не решены: в 2013 году наиболее состоятельные 10 процентов населения получали 45,5 процентов доходов страны, а наименее благополучные 10 процентов – 1,7 процента.

Рост населения замедлился со среднего показателя в 1,45 процента в год в 1990–2000 годах до 1,13 процента в год в 2000–2014 годах. Также имел место отток сельского населения в города: численность сельского населения сократилась с 2 млн 210 тыс. человек (17 процентов от общей численности населения) в 1990 году до 1 млн 820 тыс. человек (10 процентов от общей численности населения) в 2014 году.

Тенденции в отношении продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов

Укрепление продовольственной безопасности можно отнести на счет повышения урожайности в сельском хозяйстве, благоприятных экономических условий и выверенной адресной социальной поддержки. Программы выплаты социальных пособий включают пособия на продукты питания и удовлетворение других элементарных потребностей, а также на улучшение жилищных условий. Однако продовольственная безопасность остается проблемным вопросом для наименее обеспеченных категорий населения; а также из-за плохого качества продуктов питания актуальна проблема ожирения.

С 1990 по 2013 год экономический эффект добавленной стоимости, созданной в сельском хозяйстве, включая лесное и рыбное хозяйство, увеличивался на пять процентов в год несмотря на небольшое снижение общего вклада сектора в ВВП – с 3,7 процента в 1990 году до 3,5 процента в 2013 году. С 1990 по 2015 год площадь сельскохозяйственных земель несколько сократилась – с 15,90 млн га до 15,78 млн га. Средний подушевой объем производства продовольствия в период с 1990–1992 годы по 2011–2013 годы увеличился на 48 процентов¹⁶.

¹⁶ Средний подушевой объем производства продовольствия в постоянных ценах служит индикатором продовольственной безопасности, отражающим наличие продовольствия (FAO, 2016a).

Увеличение стоимостного объема производства в сельском хозяйстве стало в определенной степени результатом коренных изменений в структуре сельскохозяйственного производства, а именно - снижения производства традиционных культур, таких как зерновые и овощи, и увеличения производства вина, фруктов и цветов. С 1990 по 2013 год площадь земель под пропашными культурами сократилась на 1,49 млн га (53 процента), площадь под многолетними культурами увеличилась на 0,21 млн га (84 процента), а площадь постоянных луговых и пастбищных угодий – на 1,16 млн га (9 процентов).

Эти подвижки в структуре производства произошли под воздействием изменений в относительной рентабельности различных товарных позиций, особенно на экспортных рынках. Экспортные рынки сыграли решающую роль, создав эффект экономии масштаба, поскольку внутренний рынок относительно узок. Стоимость продовольственного экспорта в 2012 году составляла 7,9 млрд долл. США, или десять процентов от общего объема экспорта Чили; по стоимости основными статьями продовольственного экспорта в этот год были вина, виноград, яблоки и другие фрукты. Стоимость продовольственного импорта в 2012 году составила 3,9 млрд долл. США, или пять процентов от общего объема импорта Чили; по стоимости основными статьями продовольственного импорта в этот год были говядина и телятина, кукуруза и пшеница, а также корма для крупного рогатого скота. В Чили также направлялась продовольственная помощь в связи с чрезвычайными ситуациями, например, после землетрясения 2010 года.

С 1990 по 2015 год продуктивность по многим пропашным культурам и фруктам увеличилась на 50 процентов. Меры по повышению продуктивности включали: возвращение в оборот почв, пострадавших от эрозии и дефицита элементов питания; совершенствование ирригации с внедрением современных ирригационных систем¹⁷; применение новых технологий в генетике, и инвестиции в техническое оснащение. Среди финансовых инструментов, направленных на повышение продуктивности, следует отметить стимулирование »

¹⁷ Доля пахотных земель, оснащенных средствами ирригации, служит индикатором продовольственной безопасности, связанным со стабильностью (FAO, 2016a).



ВРЕЗКА 4.1

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВОВАВШИЕ РАЗВИТИЮ ПОЗИТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В ВОПРОСАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УВЕЛИЧЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОКРОВА В ЧИЛИ

- ▶ Экономический рост в условиях открытого, конкурентного рынка привел к увеличению экспорта и сокращению безработицы и бедности. Надежная институциональная система помогла поддержать экономический рост и обеспечить социальную защиту.
- ▶ Сельскохозяйственный сектор гибко реагировал на меняющуюся рыночную конъюнктуру, в том числе экспортный потенциал, и дал позитивный ответ на сокращение тарифов, заменив традиционные культуры на более рентабельные альтернативы.
- ▶ Повышение продуктивности было достигнуто за счет использования самых совершенных технологий и увеличения размера хозяйств, что позволило воспользоваться экономией масштаба.
- ▶ Финансирование поступало, главным образом, от коммерческих банков. Государственные финансовые инструменты были ориентированы на поощрение инвестиций со стороны частного сектора в восстановление деградированных почв и совершенствование ирригационных систем.
- ▶ Адресные программы, сочетающие в себе решение социальных и производственных задач, послужили подспорьем для малых и средних предприятий, в том числе в форме предоставления технического содействия, финансовой поддержки и подготовки кадров в интересах повышения продуктивности и устойчивости семейных фермерских хозяйств.
- ▶ Развитие лесных плантаций, дающее древесное сырье для промышленной переработки и оказывающее полезное воздействие на окружающую среду, в том числе способствующее сохранению почв, стимулировалось с помощью субсидирования лесоразведения, внесения в законодательство требования о проведении в районах лесозаготовок лесовосстановительных работ и позитивной реакции бизнеса на создание таких возможностей.
- ▶ Признание в государственной политике потенциала развития сельского хозяйства с учетом пригодности земель к различным видам землепользования позволило оказать энергичную и эффективную поддержку обоим секторам.

- » программ внесения удобрений (в 2005–2009 годах их стоимость составила 319 млн долл. США), совершенствования ирригации (в период с 1990 по 2014 год их стоимость составила 982 млн долл. США), дренажа и поддержания агроэкологической устойчивости почв. Также была достигнута экономия масштаба: например, если в 1997 году площадь угодий размером более 2000 га составляла 60 процентов от общего фонда сельскохозяйственных площадей, то в 2007 году их доля выросла до 70 процентов, и внедрение новых технологий в основном происходило в этих крупных хозяйствах.

Около 40 процентов всех аграрных хозяйств в Чили имеет размер менее 5 га; значительная часть малопродуктивных сельскохозяйственных земель в стране обрабатывается мелкими хозяйствами, которые почти не производят товарной продукции. Есть тенденция увеличения размеров средних хозяйств, извлекающих таким образом выгоду из экономии масштаба, однако эта тенденция не затрагивает самые мелкие хозяйства.

Основной инвестиционный вклад в сельское хозяйство вносят фермеры, получая финансирование от банков и, в меньшей степени, от поставщиков производственных ресурсов. В 2012 году инвестиции со стороны банков оценивались в 7 млрд долл. США. Также поступали прямые инвестиции из-за рубежа – в основном в экспортноориентированный агробизнес. Все сельское хозяйство страны относится к частному сектору. Государственные инвестиции выделяются главным образом на повышение плодородия почв и ирригацию: доля пахотных земель, оснащенных средствами ирригации, увеличилась с 42,9 процента в 1990–1992 годах до 85,5 процента в 2010–2012 годах. Создавать более благоприятные условия для мелких хозяйств также помогает государственный банк.

Леса покрывают почти 24 процента территории Чили. В стране создан крупный массив лесных насаждений, который стал основой развитой экспортно-ориентированной отрасли. С 1990 года площадь лесных плантаций составила более 1 млн га; под них в основном осваивались земли, ранее занятые экстенсивным сельским хозяйством или подверженные эрозии. К 2013 году вклад лесного сектора (вместе со смежными отраслями без учета целлюлозно-бумажного производства) в ВВП составил 2,7 процента. За последние 25 лет объем

заготовки древесины промышленного назначения почти утроился и в 2013 году и достиг 41 млн куб. м; прогнозируется, что начиная с 2025 года, на лесных плантациях будет устойчиво заготавливаться около 50 млн куб. м древесины в год. В 2013 году стоимостной объем экспорта лесной продукции составил 4,7 млрд долл. США, а импорт – 0,8 млрд долл. США. Основными статьями экспорта были целлюлоза и бумага, пиломатериалы, древесные плиты и древесная щепа.

Большую часть инвестиций в лесное хозяйство производит частный сектор, который с 1990 года вложил более 0,6 млрд долл. США в лесоразведение и 11,7 млрд долл. США в деревопереработку. Катализатором для этих частных инвестиций послужило государственное стимулирование, составившее с 1974 по 2014 год 762 млн долл. США, что стало отражением признания экологической пользы от лесов. На лесные плантации, главным образом состоящие из сосны и различных видов эвкалипта, приходится 98 процентов экономического продукта лесов. Это позволило снизить нагрузку на естественные леса, промышленная заготовка древесины в которых снизилась с 16,1 процента от общего объема заготовленной древесины в 1990 году до 0,8 процента в 2013 году. В целом с 1990 года площадь коренных и естественно возобновившихся лесов увеличилась на восемь процентов. В некоторых случаях произошло замещение естественных лесов искусственными, и лесозаготовительные компании теперь согласились восстановить около 40 тыс. га естественных лесов. Вызывает озабоченность воздействие быстрорастущих видов на водные ресурсы, и в настоящее время ведутся научные исследования для решения этого вопроса, например, посредством более оптимального отбора высаживаемых видов.

По оценкам, имеются возможности для создания новых лесных плантаций на площади еще в 1,5–2,0 млн га. Земли шестого класса, к которым относятся каменистые участки с сильными уклонами, тонким почвенным покровом и высоким потенциалом эрозии, не представляют большой ценности для возделывания однолетних культур, но пригодны для выращивания многолетних плодовых культур, устройства пастбищ и лесоразведения. Для лесоразведения также пригодны некоторые земли седьмого класса. С другой стороны, некоторые

участки деградированных жестколистных лесов были переведены в сельскохозяйственный оборот там, где имеются благоприятные климатические условия для разведения виноградников, оливковых и фруктовых деревьев.

Нормативная, правовая и институциональная база

Успех Чили в увеличении производства, повышении продуктивности и расширении торговли сельскохозяйственной и лесной продукцией в последние 25 лет объясняется применением адресных инструментов государственного регулирования, что послужило стимулом, воспринятым частным сектором. В 2012 году государственные расходы на сельское, лесное и рыбное хозяйство составляли 751 млн долл. США, или 1,54 процента от размера государственных ассигнований.

Программы совершенствования сельскохозяйственного производства позволили повысить продуктивность и вернуть некогда непродуктивные земли в производственный, приносящий прибыль сельскохозяйственный оборот. Кроме того, Национальный институт сельскохозяйственного развития (НИСР) поддерживает мелких и средних производителей с помощью софинансирования агролесоводственных и сельскохозяйственных инвестиционных проектов; программы укрепления сельскохозяйственной, лесохозяйственной и смежных видов деятельности в районах проживания коренных народов с целью повышения доходов и улучшения качества жизни при уважении мироощущений этих сообществ; оказания поддержки, направленной на улучшение хозяйственных, экономических и финансовых показателей деловых объединений; повышения квалификации работников и наращивания потенциала организаций, объединяющих мелкие хозяйства; и кредитования проектов, касающихся ирригации и управления естественными лесами. НИСР также занимается техническим содействием и подготовкой кадров. Им развернута сеть отделений по всей стране для передачи научных знаний, накопленных в ВУЗах и опытных хозяйствах, сельхозпроизводителям, в том числе семейным и средним фермерским хозяйствам. С целью выработки комплексного подхода к работе по распространению знаний НИСР и Институт леса наладили взаимодействие в вопросах подготовки

специалистов по распространению сельскохозяйственных знаний.

Управление естественными лесами и плантациями регулируется законом; закон требует, чтобы на всех участках, где ведется заготовка древесины, в том числе и на плантациях, проводились работы по лесовосстановлению. В лесных планах действий намечены стратегии по лесному сектору, охватывающие его хозяйственную, социальную и экологическую функции. По поручению министра сельского хозяйства разрабатывается государственная лесная политика на ближайшие 20 лет; она будет представлять собой систему будущих нормативных инструментов и создается во взаимодействии между представителями государства и частного сектора. Также ведется работа по повышению эффективности стимулов к реабилитации деградированных естественных лесов.

Во врезке 4.1 представлены ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Чили.

Коста-Рика

Экономический и демографический контекст

Коста-Рика – страна в Центральной Америке с доходами выше среднего уровня. По состоянию на 2014 год в ней насчитывалось 4 млн 760 тыс. жителей, а подушевой ВНД составлял 10 120 долл. США (14 420 межд. долл. по обменному курсу, рассчитанному по ППС). Площадь территории страны составляет 5 млн 110 тыс. га.

Экономика Коста-Рики устойчиво растет, с 1990 по 2000 год ВВП страны увеличивался на 5,2 процента в год, а с 2000 по 2014 год – на 4,3 процента в год. Основу экономики во все большей степени составляют сектор услуг, туризм и новые технологии. В рамках программ структурной перестройки в 80-е и 90-е годы XX века Коста-Рика сократила размер своего государственного сектора, прекратила государственные рыночные интервенции, развивала нетрадиционный экспорт, поощряла прямые иностранные инвестиции и вступила в ряд важных соглашений о свободной торговле.

Рост населения замедлился с 2,4 процента в год в 1990–2000 годах до 1,38 процента в год в 2000–2014 годах. Сегодня население страны растет в основном за счет иммиграции из соседних стран, и многие мигранты работают в сельских районах. Хотя с 1990 года доля сельского населения Коста-Рики сократилась с 50 до 31 процента, его численность оставалась относительно стабильной – около 1,5 млн человек.

Тенденции в отношении продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов

Показатели продовольственной безопасности в Коста-Рике в целом позитивны, однако малообеспеченные слои населения, включая безземельных сельских жителей, все еще страдают от необеспеченности продовольствием. Общее укрепление продовольственной безопасности с 1990-х годов достигнуто за счет повышения продуктивности сельского хозяйства и импорта продовольствия из стран с более низкой себестоимостью производства (хотя это обостряет чувствительность к колебаниям общемировых продовольственных цен). Чистую убыль лесов из-за их превращения в пастбища для крупного рогатого скота и перевода в другие виды землепользования удалось остановить; до этого леса рассматривались в качестве «земельного резерва», который мог при необходимости осваиваться под нужды сельского хозяйства.

С 1990 по 2013 год доля добавленной стоимости, созданной в сельском хозяйстве, включая лесное и рыбное хозяйство, в экономике Коста-Рики повышалась на 3,2 процента в год, несмотря на снижение в тот же период общего вклада сектора в ВВП с 12 до 6 процентов. С 1990 по 2015 год произошло сокращение площади сельскохозяйственных угодий с 2,30 млн га до 1,82 млн га; однако благодаря повышению продуктивности средний подушевой стоимостной объем производства продовольствия в период с 1990–1992 годы по 2011–2013 годы вырос на 26 процентов. Сокращение площади сельскохозяйственных земель произошло главным образом за счет сокращения площади многолетних луговых и пастбищных угодий с 1,79 млн га в 1990 году до 1,26 млн га в 2015 году. В свою очередь, это сокращение было связано с уменьшением поголовья крупного рогатого скота с 2,2 млн в

1990 году до 1,3 млн в 2010 году под воздействием политики структурной перестройки, в рамках которой была сокращена прямая поддержка скотоводства, что сказалось на ценах. С 1990 по 2013 год площади земель под пропашными культурами сократились на 28 000 га (11 процентов), при этом в тот же период площади под многолетними культурами расширились на 70 000 га (28 процентов). Эти подвижки в структуре производства стали отражением изменения рыночной конъюнктуры.

Значительная доля сельхозпродукции Коста-Рики производится крупными землевладельцами и транснациональными корпорациями, которые специализируются на интенсивном производстве и экспорте таких товаров, как ананасы, бананы, продукция животноводства, кофе, сахар и пальмовое масло. Доля пахотных земель, оснащенных средствами ирригации, увеличилась с 30,4 процента в 1990–1992 годах до 41,7 процента в 2010–2012 годах. Мелкие фермерские хозяйства продолжают производить продовольственные товары для местных рынков, а потребительское сельское хозяйство утрачивает свое значение. С 1996 по 2011 год возросло производство масличных культур, зерновых и мяса, а производство кофе сократилось. В 2011 году продовольственный экспорт Коста-Рики оценивался в 2,9 млрд долл. США (28 процентов от суммарного экспорта), тогда как продовольственный импорт составил 1,3 млрд долл. США (8 процентов от суммарного импорта). По стоимости основными экспортными статьями были бананы, ананасы и кофе, а основными статьями импорта – кукуруза, соя и пшеница.

Обезлесение в Коста-Рике достигло своего пика в 1980-е годы, после чего наступил перелом: достигнув в 2000 году своего минимума, площадь лесов к 2015 году составила почти 54 процента территории страны. Важным фактором обезлесения стало производство экспортных сельскохозяйственных культур, но из-за изменения структуры экономики влияние этого фактора снизилось, и первоочередное внимание стало уделяться сохранению лесов и устойчивому лесопользованию. Сокращение поголовья скота также привело к выводу из оборота некоторых сельхозугодий, на которых впоследствии вырос вторичный лес. Хотя площадь вторичных лесов увеличивается, лес по-прежнему вырубается для освобождения площадей под сельское хозяйство;

кроме того, некоторые фермеры не допускают возобновления леса, потому что не хотят терять перспективу использования своих земель для нужд сельского хозяйства (лесное законодательство за некоторыми исключениями запрещает перепрофилирование земель под естественными лесами). Площадь лесных плантаций, многие из которых были заложены в период действия стимулирующих мер в 1970–1980-е годы, теперь сокращается. Зачастую это происходит из-за того, что лесонасаждения после рубок не восстанавливаются, или для того, чтобы землю можно было использовать для других целей, например, для выращивания фруктов, либо под застройку, или из-за появления на рынке дешевых импортных лесоматериалов, особенно из Чили. В определенных объемах практикуется агролесоводство, например, для затенения кофейных плантаций и пастбищ для скота.

Доля лесного сектора в экономике Коста-Рики сократилась с 0,5 процента ВВП в 1994 году до 0,2 процента в 2015 году, что было связано с увеличением импорта древесины и более широким применением в строительстве других материалов. Однако в этих официальных данных не учитывается стоимость древесного топлива, деревообработки и оказания экологических услуг. Кроме того, необходимо отметить, что хотя 18 процентов совокупного экспорта приходится на иностранный туризм и леса широко используются в туристических рекламных кампаниях, эти выгоды от леса не отражаются в национальных счетах. Годовые объемы лесозаготовок с 1990 года остаются на относительно неизменном уровне – около 4,7 млн куб. м, из которых 74 процента приходится на древесное топливо. Лесозаготовки в естественных лесах упали с 248 000 куб. м в 1998 году до 23 000 куб. м в 2015 году, что стало результатом повышения внимания к защите окружающей среды. По изделиям из древесины сложился значительный торговый дефицит: в 2013 году стоимость импорта составляла 550,1 млн долл. США, а стоимость экспорта (древесный уголь, тиковый кругляк и готовые изделия из дерева) – 62,4 млн долл. США.

Нормативная, правовая и институциональная база

Сельскохозяйственная и лесохозяйственная политика Коста-Рики функционирует в контексте более общих задач государственной политики по успешному »



ВРЕЗКА 4.2

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВОВАВШИЕ РАЗВИТИЮ ПОЗИТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В ВОПРОСАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УВЕЛИЧЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОКРОВА В КОСТА-РИКЕ

- ▶ Изменения в структуре сельского хозяйства уменьшили потребность в освоении лесных земель под нужды сельского хозяйства и привели к увеличению площади вторичных лесов.
- ▶ Сельскохозяйственная и продовольственная политика нацелена на повышение конкурентоспособности всех предприятий независимо от их размера, в том числе местного производства. На взлет продовольственных цен в 2008 году государство отреагировало стимулированием производства продовольствия и оказанием социальной поддержки уязвимым домохозяйствам.
- ▶ Были введены юридические ограничения, препятствующие перепрофилированию земель под естественными лесами.
- ▶ С 1997 года обеспечивается стабильное финансирование лесного хозяйства с помощью механизма платежей за экологические услуги (ПЭУ). Среди основных объектов финансирования через механизм ПЭУ – охрана лесов и водосборных бассейнов, сохранение лесов, агролесоводство и лесопастбищные системы, а также лесовосстановление с использованием местных видов.
- ▶ Укреплена система государственных особо охраняемых природных территорий, и со стороны некоторых частных владельцев есть готовность использовать на своих угодьях аналогичные подходы, с тем чтобы можно было извлекать выгоду из экотуризма и ПЭУ.
- ▶ Значение коренных лесов для развития сектора экотуризма и признание важности лесов для высокой экологической репутации Коста-Рики обуславливают первоочередное государственное значение лесохозяйственной политики, а также политики в сфере сельского хозяйства и продовольствия.

- » развитию открытой экономики и сохранению курса на защиту окружающей среды. За истекшие 25 лет программы структурной перестройки, включая снижение импортных пошлин и субсидирования, принесли весомые результаты. Средняя доля расходов на сельское хозяйство в государственном бюджете снизилась с 14 процентов в 1990–2000 годах до 5 процентов в 2001–2013 годах; в 2011 году расходы государства на сельское, лесное и рыбное хозяйство составили 827 млн долл. США.

Сельскохозяйственная и продовольственная политика страны направлена на повышение конкурентоспособности всех предприятий независимо от их размера и на помощь хозяйствам во внедрении инноваций и в развитии прибыльного бизнеса, имеющего доступ на внутренний и внешний рынки. Эта политика также нацелена на стимулирование местного производства: например, в 2008–2010 годах государство приняло ограниченные меры по ценовой поддержке с целью наращивания внутреннего производства основных продуктов питания, таких как рис, кукуруза и фасоль. Национальный продовольственный план, введенный в действие после взлета мировых продовольственных цен в 2008 году, включал в себя два элемента: стимулирование производства продовольствия и оказание социальной поддержки уязвимым домохозяйствам.

С 2012 года Коста-Рика начала проводить национальную политику в сфере управления земельными ресурсами. Министерство жилищного хозяйства и градостроительства во взаимодействии с Отраслевым советом по землепользованию и рядом других ведомств и государственных органов занимается выработкой нормативных и инструктивных документов по планированию землепользования и строительству жилья в рамках Национального плана развития. Однако возможности по разработке и проведению в жизнь планов регулирования не всегда успевают за темпами экономического развития. Институт сельского развития содействует развитию сельских районов, уделяя при этом основное внимание стимулированию сельского хозяйства, однако потенциально он мог бы делать больше для включения лесов в местные стратегии развития.

В лесной политике упор был перенесен с производства древесины на сохранение лесов, предотвращение

обезлесения и увеличение лесного покрова. В 1996 году была создана Национальная система особо охраняемых природных территорий (SINAC) в качестве одной из структур, подведомственных Министерству окружающей среды, энергетики и связи, с возложением на нее ответственности за леса и особо охраняемые территории. Если ранее существовавшее Генеральное управление лесов (в Министерстве сельского хозяйства) ставило своей задачей развитие производства древесины, приоритетом в работе SINAC стало сохранение лесов. Около 50 процентов лесных площадей страны находится на особо охраняемых территориях, где закон о лесах запрещает смену вида землепользования. Однако зачастую бывает трудно определить этап, начиная с которого лес, начинающий расти на заброшенных сельскохозяйственных землях, может по закону считаться вторичным лесом. В законе необходимо более четко прописать различия в режимах управления коренными и вторичными лесами.

На смену лесохозяйственному стимулированию, направленному на развитие плантаций, в середине 1990-х годов пришел механизм ПЭУ. В Национальный фонд финансирования лесного хозяйства поступает часть налогов, взимаемых с используемого древесного топлива, что свидетельствует о признании Коста-Рикой важной экологической роли леса, которую необходимо поддерживать государственным финансированием. Действующий в стране механизм ПЭУ является важным и стабильным источником финансирования лесного хозяйства уже на протяжении 20 лет. Первоочередными объектами ассигнований в рамках этой системы являются охрана лесов и водосборных бассейнов, сохранение лесов, поддержание агролесоводства и естественно затененных пастбищ, а также лесовосстановление с использованием местных видов. Механизм ПЭУ используется для укрепления системы особо охраняемых природных территорий, в том числе с помощью целенаправленного выкупа земельных угодий государством; создания биологических коридоров, занимающих 437 000 га; стимулирования посадки деревьев фермерскими хозяйствами, которыми уже высажено 5,4 млн деревьев; и поддержки сохранения лесов на территориях проживания коренных народов. Всего с 1996 по 2015 год в лесохозяйственные проекты ПЭУ было вложено 318 млн долл. США; 64 процента финансирования

поступило за счет налогообложения углеводородного топлива, 22 процента – из кредитов Всемирного банка, а остальная часть – из других источников. Предполагается, что коста-риканский механизм ПЭУ станет организационной основой для платежей по линии СВОД+, что будет способствовать достижению страной целей создания углеродно-нейтральной экономики, сохранения биоразнообразия и развития сектора экологического туризма.

Во врезке 4.2 представлены ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Коста-Рике.

Гамбия

Экономический и демографический контекст

Гамбия – страна Западной Африки с низким уровнем доходов. По состоянию на 2014 год в ней насчитывалось 1 млн 930 тыс. жителей, а подушевой ВВП составлял 440 долл. США (1560 межд. долл. по обменному курсу, рассчитанному по ППС). Площадь территории Гамбии – 1 млн 10 тыс. га.

Экономика страны имеет узкую базу; ее значимыми секторами является реэкспортная торговля, туризм, строительство и сельское хозяйство. С 1990 по 2013 год ВВП страны увеличивался в среднем на 3,4 процента в год, но в 2014 году произошло падение ВВП из-за уменьшения туризма (хотя в Гамбии не было выявлено лихорадки Эбола, опасность этой эпидемии оказала влияние на это туристическое направление) и сокращения на 15–30 процентов урожая сельскохозяйственных культур из-за недостатка дождей. Одним из главных источников валюты для страны стали денежные переводы от мигрантов, которые выросли с 3–4 процентов ВВП в 1990-е годы почти до 20 процентов ВВП в 2013 году. Стоимость продовольственного импорта превышала стоимость общего товарного экспорта в 1990–1992 годах на 142 процента, в 1999–2001 годах – на 313 процентов, а в 2009–2011 годах – на 181 процент¹⁸. »

¹⁸ Отношение стоимости продовольственного импорта к совокупному объему товарного экспорта является индикатором продовольственной безопасности, связанным со стабильностью; он отражает способность страны финансировать продовольственный импорт за счет экспорта товаров и услуг (FAO, 2016a). Для сравнения, в Чили в период 1990–2010 годов стоимость продовольственного импорта составляла 6 и менее процентов от совокупного товарного экспорта, а в Коста-Рике – 11 и менее процентов.



ВРЕЗКА 4.3

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВОВАВШИЕ РАЗВИТИЮ ПОЗИТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В ВОПРОСАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УВЕЛИЧЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОКРОВА В ГАМБИИ

- ▶ Развитие сельского хозяйства страны (например, посредством увеличения площади обрабатываемых пахотных земель и расширения производства риса) и рост продовольственного импорта привели к снижению распространенности недоедания и сокращению числа недоедающих.
- ▶ Передача лесов в собственность общин для обеспечения устойчивого управления ими и все более широкое признание важности коллективного управления лесными ресурсами помогли снизить нагрузку на лесные ресурсы и увеличить выгоду от перехода лесов в ведение местных общин.
- ▶ Внешняя поддержка дала возможность внедрять инновации и развивать сельское хозяйство и лесохозяйственный сектор, например, путем укрепления общинных организаций производителей.
- ▶ Учет требований устойчивого управления лесами в Национальном плане капиталовложений в сельское хозяйство Гамбии отражает значение комплексного подхода, в рамках которого признается, что, например, эрозия на возвышенностях вызывает заиливание почвы в низинах и что сельскохозяйственные угодья должны расширяться за счет малоосвоенных земель без нарушения границ лесных угодий.
- ▶ Возросло осознание обществом проблем, связанных с деградацией земель и ее причинами (в том числе в результате деятельности человека и климатических изменений).

- » В период 1990–2000 годов население Гамбии росло в среднем на 2,97 процента в год, а в период 2000–2014 годов – на 3,27 процента в год. Несмотря на отток сельского населения в города, оно тем не менее продолжало увеличиваться. Около 1 млн 470 тыс. человек, или 78 процентов от совокупного населения страны, живет вблизи лесов и в той или иной степени использует ресурсы лесов в качестве пищи, бытовых источников энергии, кормов для животных, строительных материалов и жердей.

Тенденции в отношении продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов

Считается, что в обычных условиях около 11 процентов гамбийцев не обеспечены продуктами питания или находятся под угрозой дефицита продовольствия. Главным определяющим фактором отсутствия продовольственной безопасности является бедность, при этом проблема необеспеченности продовольствием, как правило, стоит острее в домохозяйствах, возглавляемых женщинами. Малое количество осадков и их неравномерное распределение отрицательно влияют на положение домохозяйств, что ведет к низким объемам производства, потере дохода и истощению продовольственных запасов. Большинство сельскохозяйственных производителей вынуждены частично покупать импортное продовольствие, что обуславливает их чувствительность к колебаниям внешних цен. Когда запасы продовольствия иссякают, единственным источником дохода домохозяйств остается продажа арахиса и других товарных культур или получение денежных переводов.

С 1990 по 2013 год экономический эффект добавленной стоимости, созданной в сельском хозяйстве, включая лесное и рыбное хозяйство, увеличивался на 2,6 процента в год, несмотря на снижение общего вклада сектора в ВВП с 28 до 23 процентов за тот же период. В сельском хозяйстве занято около 75 процентов всех трудовых ресурсов страны. С 1990 по 2015 год площадь сельскохозяйственных земель в целом изменилась незначительно, хотя площадь обрабатываемых пахотных земель увеличилась с 200 000 га в 1997 году до 440 000 га в 2012 году. Среднее подушевое производство продовольствия в период с 1990–1992 годы по 2011–2013 годы изменялось незначительно

без какой-либо четкой тенденции. При этом за период с 1990–1992 годы по 2008–2010 годы объем продовольственного импорта вырос на 166 процентов¹⁹.

В Гамбии происходит изменение структуры посевных площадей, особенно за счет расширения площадей под рисом. В 2012 году основными сельскохозяйственными товарами по стоимостному объему были: арахис, просо, рис-сырец, говядина, сорго, молоко, мясо дичи, свежие фрукты, орех кешью и овощи. Производство риса, наращиванию которого способствовало внедрение сорта «Новый рис для Африки», увеличилось с 34 300 тонн в 2008 году до 69 700 тонн в 2013 году; однако это привело к возникновению проблем – например, к обострению дефицита воды для возделывания других культур и эрозии почв. Несмотря на рост производства риса, увеличился и его импорт: если в 1990–1999 годах он в среднем составлял 63 300 тонн в год, в 2000–2009 годах – 89 300 тонн в год, то в 2010–2013 годах его импорт вырос до 93 600 тонн в год; также вырос импорт и других товаров, таких как сахар и мука. В 2011 году импорт продовольствия оценивался в 108 млн долл. США, что составляло 31 процент от совокупного импорта, тогда как стоимость продовольственного экспорта составила 20 млн долл. США, или 21 процентов от всего экспорта. Основными позициями чистого продовольственного экспорта были арахис, арахисовое масло и орехи кешью.

Сельскохозяйственное производство в Гамбии сильно зависит от количества осадков и потому подвержено значительным колебаниям. За последние 30 лет среднее количество осадков уменьшилось, а кроме того, на продуктивности хозяйств отрицательно сказываются и другие факторы: низкое плодородие почв, неправильные методы ведения сельскохозяйственных работ, дороговизна производственных ресурсов (низкие цены на сельхозпродукцию ограничивают использование удобрений), малодоступность рынков, необеспеченность прав владения и пользования землей, неразвитость объединений товаропроизводителей. Традиционный и современный режимы землевладения сосуществуют параллельно: местные районные власти занимаются

19 Средний индекс объема импорта за три года (FAO, 2016a).

распределением земель для ведения сельского хозяйства, для обустройства приусадебных и огородных участков и общинных лесов по сложившемуся обычаю, а местные государственные органы отвечают за функционирование современного режима землевладения. В рамках этих режимов мелкие хозяйства и малообеспеченные фермеры сталкиваются с неравенством и не получают необходимых гарантий.

Общий объем инвестиций в сельское хозяйство, полученных в 2008–2015 годах в рамках официальной помощи в целях развития (ОПР), составил около 375 млн долл. США. Из такой помощи финансировались проекты в сфере управления сельскохозяйственными земельными и водными ресурсами; развития животноводства и садоводства; коммерциализации сельскохозяйственной производственно-сбытовой цепочки; устойчивого управления земельными ресурсами; производства риса; коллективного комплексного управления водосборными бассейнами; и сельского финансирования. В рамках таких программ объединениям производителей предоставлялось финансирование для совершенствования сельскохозяйственного производства в таких аспектах, как, например, организационное развитие, наращивание потенциала, создание зерновых банков, семейное фермерство и регулирование земельных отношений, прав владения и пользования земельными ресурсами.

Всемирная продовольственная программа оказывала Гамбии продовольственную помощь после таких стихийных бедствий, как засухи, неурожаи из-за нашествия вредителей, а также в связи с дефицитом зерновых из-за сильных ливней. Среди проектов последнего времени – организация школьного питания в 2012–2015 годах на сумму в 9,8 млн долл. США и операция «Долговременная помощь и восстановление» в пользу необеспеченных продовольствием и уязвимых домохозяйств в 2013–2015 годах на сумму в 5,5 млн долл. США.

Значительная часть лесов Гамбии представлена древесной и кустарниковой саванной, подверженной деградации в силу нагрузки, создаваемой местным населением, стремящимся расширить свои сельскохозяйственные угодья и создавать поселения. Около 1000 га занимают остатки коренных лесов.

Все естественно растущие деревья принадлежат государству, но земля, на которой они произрастают, является в основном предметом обычного права. В стране насчитывается 357 000 га «лесных заповедников»; 34 000 га «лесных парков» и «лесных парков под совместным управлением»; 32 000 га «общинных лесов».

В последние годы в системе прав владения и пользования лесами произошли серьезные изменения – некоторые участки лесных заповедников были бессрочно переданы местным общинам в коллективное управление. Хотя вырубка лесов под сельскохозяйственные нужды в определенных объемах еще продолжается, благодаря коллективному управлению лесами и созданию прочной системы прав владения и пользования лесными ресурсами, стала шире осознаваться ценность устойчивого производства древесной и недревесной лесной продукции, и было доказано, что лес нельзя рассматривать как «бесполезные заросли».

В 2011 году вклад лесохозяйственного сектора в ВВП составлял 0,5 процента, хотя эта цифра не учитывает стоимости нетоварной продукции и экологических услуг. Например, в официальной статистике не фигурирует трансграничная торговля лесной продукцией с Сенегалом, хотя Гамбия сильно зависит от завоза древесного топлива из этой страны. Среднегодовой объем лесозаготовок в Гамбии увеличился с 0,57 млн куб. м в 1990–1994 годах до 0,80 млн куб. м в 2007–2011 годах. Значительная часть этих заготовок приходится на древесное топливо; объем лесозаготовок для промышленных целей остается относительно неизменным – на уровне около 0,12 млн куб. м в год, причем большая часть древесины идет на строительство жилья. Экспорт лесной продукции в 2013 году оценивался в 68,3 млн долл. США, а импорт – в 4,3 млн долл. США.

Засухи, наводнения, ураганы и лесные пожары вызывают гибель людей и имущества. Так, в 2003–2012 годах каждый год пожары в среднем охватывали территорию в 170 600 га.

Нормативная, правовая и институциональная база

Среди основных целей экономической политики правительства Гамбии находится искоренение нищеты, повышение национального дохода

посредством устойчивого роста экономики, а также сглаживание неравенства. Политика в области сельского хозяйства и природных ресурсов нацелена на создание диверсифицированного современного сельского хозяйства и обеспечение устойчивой продовольственной безопасности путем наращивания сельскохозяйственной торговли и инвестиций, повышения продуктивности, коммерциализации и активного вовлечения частного сектора. Национальный план капиталовложений в сельское хозяйство (2011–2015 годы) предусматривал как минимум восьмипроцентный рост сельскохозяйственного сектора и проведение программ, направленных на улучшение состояния сельскохозяйственных земель и регулирование водных ресурсов; совершенствование управления другими ресурсами общего пользования, включая леса; развитие сельскохозяйственных производственно-сбытовых цепочек и продвижение продукции на рынок; обеспечение национальной продовольственной безопасности и безопасности питания; и устойчивое развитие хозяйств.

В лесохозяйственной политике (2010 год) поставлена задача обеспечения управления 75 процентами лесных земель в общинном или частном ведении с целью сохранения окружающей среды и социально-экономического развития. Компонент Национального плана капиталовложений в сельское хозяйство Гамбии, озаглавленный «Устойчивое управление лесными ресурсами», имеет своей целью расширение участия местного населения в устойчивом управлении лесными ресурсами; развитие агролесоводства; укрепление Департамента лесного хозяйства; и проведение совместных научных исследований и информационного обмена.

Государственный земельный кодекс (1995 год) предусматривает, что леса должны охраняться в соответствии с Законом о лесах и Законом о местном самоуправлении (2002 год), которые наделяют децентрализованные органы местного самоуправления полномочиями по защите, контролю и управлению лесными ресурсами на подведомственной им территории. Рассматриваемый в настоящее время проект нового закона о лесах призван регулировать участие местного населения в управлении лесными ресурсами, устанавливая обязательства государственных органов и партнеров

по управлению лесами и предусматривая механизмы разрешения споров и налоговое стимулирование.

Развитие инфраструктуры и строительство поселений и гостиниц в Гамбии часто сопряжено с вырубкой лесов, что вызывает противоречия между плановыми органами и Департаментом лесного хозяйства. Закон о биоразнообразии и дикой флоре и фауне (2003 год) направлен на разрешение таких противоречий и содержит требование о том, чтобы в управлении землепользованием «должным образом учитывались» вопросы сохранения биоразнообразия, хотя соображения экономической выгоды часто оказываются важнее требований защиты окружающей среды. Имеются значительные резервы для развития общественного участия в процессе выработки решений, связанных, например, с планированием, отнесением земель к «государственным» (что имеет определенные последствия для традиционных земельных прав), работой земельных комиссий и плановых органов, а также с разработкой законодательства о землепользовании.

В деревнях общинные организации отвечают за управление общинными лесами в рамках подзаконных актов, где закреплены руководящие принципы устойчивого управления.

В 2012–2015 годах ежегодные ассигнования в государственном бюджете на лесное хозяйство составляли 450 тыс. долл. США, а ежегодные поступления в государственные фонды от продажи лесной продукции и налогов – 550 тыс. долл. США. Поддержка лесного хозяйства со стороны внешних донорских структур в период 2008–2015 годов оказывалась в виде проектов на сумму в 900 тыс. долл. США; среди запланированных проектов – проект Глобального экологического фонда и ФАО по управлению лесами в засушливых районах на сумму в 6,5 млн долл. США. Такая внешняя поддержка способствовала наращиванию потенциала Департамента лесного хозяйства, расширению возможностей фермерских хозяйств и продвижению коллективных подходов, благодаря которым возрос вклад лесов в социальноэкономическое развитие сельской бедноты.

Во врезке 4.3 представлены ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Гамбии.

Грузия

Экономический и демографический контекст

Грузия – страна Кавказа с доходами ниже среднего уровня. По состоянию на 2014 год в ней насчитывалось 4 млн 500 тыс. жителей, тогда как в 1993 году ее население составляло 4 млн 910 тыс. человек. В 2014 году подушевой ВНД находился на уровне 3720 долл. США (7510 межд. долл. по обменному курсу, рассчитанному по ППС). Площадь территории страны составляет 6,95 млн га.

ВВП Грузии увеличивался с 1993 по 2014 год в среднем на 4,3 процента в год, хотя в период 2008–2009 годов этот рост был прерван из-за военного конфликта и мирового экономического кризиса. Значительную роль в экономике играют денежные переводы, на которые в среднем приходится 7–9 процентов ВВП. Стоимость продовольственного импорта в 1990–1992 годах составляла 299 процентов от совокупного товарного экспорта, в 2000–2002 годах – 56 процентов, а в 2009–2011 годах – 44 процента.

Население Грузии с 1991 по 2000 год убывало в среднем на один процент в год, в основном под воздействием экономической миграции, однако с 2000 по 2014 год его среднегодовой прирост составлял 1,37 процента в год. В Грузии насчитывается около 253 000 внутренне перемещенных лиц и беженцев. Почти половина населения живет в сельской местности, при этом численность сельского населения сократилась с 2 млн 220 тыс. человек в 1991 году до 1 млн 850 тыс. человек в 2014 году. Многие сельские жители получают как минимум часть средств к существованию за счет малопродуктивных хозяйств. Большинство сельских поселений находятся вблизи лесов, и важным источником дохода для населения часто является древесная и недревесная лесная продукция (в основном незаконного происхождения). Древесное топливо широко используется сельскими жителями для отопления жилищ и приготовления пищи. »

ВРЕЗКА 4.4

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВОВАВШИЕ РАЗВИТИЮ ПОЗИТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В ВОПРОСАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УВЕЛИЧЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОКРОВА В ГРУЗИИ

- ▶ Отток населения из лесных районов привел к снижению нагрузки на леса, вызванной истощительными рубками и выпасом скота.
- ▶ Замена краткосрочных лицензий на заготовку древесины долгосрочными (сроком до 20 лет) позволила улучшить управление лесами.
- ▶ Признание того, что действующее законодательство не соответствует принципам устойчивого управления лесами, привело к разработке нового лесного кодекса. Также ведется работа по наращиванию потенциала Национального лесного агентства.
- ▶ Участие заинтересованных сторон в разработке и реализации национальной лесохозяйственной политики помогло мобилизовать поддержку принципов устойчивого управления лесами.
- ▶ С 2013 года одним из главных приоритетов государства стало содействие развитию сельского хозяйства, что привело к увеличению государственных инвестиций и притоку в эту сферу средств официальной помощи в целях развития.

Тенденции в отношении продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов

Улучшение индикаторов продовольственной безопасности Грузии в основном пришлось непосредственно на этап перехода к рыночной экономике. Показатель РН постепенно снижался с 56,5 процента в 1990–1992 годах до 11,1 процента в 1997–1999 годах и 7,4 процента в 2014–2016 годах, а показатель ЧН снижался с более чем 3 млн в 1990–1992 годах до 0,5 млн в 1997–1999 годах и до 0,32 млн в 2014–2016 годах. Хотя Грузия может производить широкую гамму продовольственных товаров, она остается уязвимой с точки зрения продовольственной обеспеченности, в основном из-за бедности. Площадь сельскохозяйственных земель сократилась с 3,23 млн га в 1990 году до 2,55 млн га в 2015 году. Средняя подушевая стоимость производства продовольствия в период с 1990–1992 гг. по 2011–2013 гг. изменялась незначительно, без какой-либо четкой тенденции, тогда как объем продовольственного импорта в период с 1992–1993 гг. по 2012–2013 гг. увеличился на 34 процента.

С 1991 по 2000 год экономический эффект добавленной стоимости, созданной в сельском хозяйстве, включая лесное и рыбное хозяйство, уменьшался в среднем на 10,6 процента в год, а с 2000 по 2013 год – на 0,4 процента в год. Доля сельского хозяйства в ВВП в 1991 году составляла 29 процентов, а в 2013 году – 9 процентов. В число традиционно производимых входят такие товары, как виноград, пшеница, кукуруза, мясо, молоко, фрукты и овощи. В 2011 году продовольственный импорт составил 896 млн долл. США, а продовольственный экспорт – 227 млн долл. США; продовольствие занимало 13 процентов в совокупном импорте и 10 процентов в совокупном экспорте страны. Основными статьями продовольственного импорта в стоимостном объеме были пшеница, куриное мясо, подсолнечное масло и сахар, а основными статьями экспорта были грецкие орехи, вино и крепкие спиртные напитки.

В стране имеются возможности для увеличения сельскохозяйственного производства. Благодаря наличию плодородных почв и благоприятному климату в Грузии наличествуют очень хорошие условия для ведения сельского хозяйства, но в последние 20 лет из-за отсутствия эффективной сельскохозяйственной политики

сельскохозяйственное производство неуклонно снижается. Около 25 процентов сельскохозяйственных земель сейчас находятся в частной собственности, однако земельный фонд сильно раздроблен: 70 процентов земельных участков имеют площадь менее одного гектара, а 98 процентов – менее пяти гектаров. Пастбищами можно пользоваться за небольшую годовую плату, однако многие пастбища истощены. Прямые иностранные инвестиции в сельское хозяйство в 2007–2014 годах в среднем составляли 13,7 млн долл. США в год. Однако вопрос об иностранных инвестициях является спорным, и с 2012 по 2014 год на продажу земли иностранцам действовал мораторий.

Поддержка сельского хозяйства с 2013 года стала для государства одним из приоритетов: поставлена цель обеспечить продовольственную безопасность и преодолеть бедность в сельских районах с помощью организации производства высококачественной сельскохозяйственной продукции. Для развития сельского хозяйства как государством, так и международными донорами выделяется все больше средств на такие цели, как совершенствование инфраструктуры (в том числе ирригации); расширение использования сельскохозяйственной техники; оказание поддержки мелким хозяйствам; ветеринарно-профилактические мероприятия; меры по развитию переработки; и расширение экспорта, включая закупку лабораторного оборудования для международной аккредитации.

Леса покрывают чуть более 40 процентов территории Грузии. Большая их часть расположена в горных районах, и только 20 процентов из них считаются пригодными для коммерческой эксплуатации. В последнее время убыли лесов вследствие их освоения под нужды сельского хозяйства не отмечалось, а в некоторых местах происходит естественное лесовозобновление. Отток населения из сельских, и особенно из горных районов, ослабил нагрузку, вызванную рубками леса и интенсивным выпасом скота.

До 1999 года леса и лесохозяйственная деятельность управлялись централизованно; леса до сих пор находятся в государственной собственности, но их эксплуатация сейчас передана частному сектору. Выдача кратковременных лицензий привела к тому, что лесозаготовки истощали лесные ресурсы, так как

держатели лицензий не были заинтересованы в инвестициях в леса. Однако с 2005 года лицензии стали выдаваться на период до 20 лет, и держатели лицензий теперь обязаны вкладывать средства в управление лесными ресурсами. Частный сектор принял в управление некоторые лесные участки, которые были ему переданы в долговременное владение на безвозмездной основе. На лесопосадки приходится только 2,5 процента совокупных лесных площадей.

Вклад лесного хозяйства в ВВП (без учета недревесной лесной продукции) составляет 1,3 процента. Согласно официальной статистике, среднегодовой объем лесозаготовок с 1998 года составляет 0,58 млн куб. м древесины, из которых 78 процентов приходится на древесное топливо. Из-за незаконных рубок сложно дать точную оценку фактического объема лесозаготовок; по некоторым неофициальным оценкам, древесного топлива заготавливается около 2,5 млн куб. м. Переработанная древесина продается на местных рынках. После получения независимости Грузия начала экспортировать древесину таких пород, как граб, ель и пихта, но в конце 1990-х годов для снижения нагрузки на лесные ресурсы были установлены временные ограничения на рубку и экспорт круглого леса. Были введены правила лесопользования и экспорта древесины, и с 2006 года международная торговля лесом возросла. В 2013 году стоимость экспорта лесной продукции составляла 23 млн долл. США, а импорта – 92 млн долл. США.

Нормативная, правовая и институциональная база

В национальной стратегии социально-экономического развития Грузии «Грузия – 2020» (утверждена в 2014 году) определены приоритетные направления работы ведомств. В ее основу положены принципы основанного на частной инициативе инклюзивного экономического роста и устойчивого использования природных ресурсов, а одним из приоритетов стратегии является развитие сельскохозяйственной инфраструктуры. В стратегии также признается, что для сельского хозяйства, гидроэнергетики и туризма важно наличие здоровых лесных экосистем. Среди конкретных мер (также сформулированных в Стратегии развития сельского хозяйства Грузии) – повышение конкурентоспособности сельских предприятий; улучшение сбыта продукции,

производимой в приусадебных хозяйствах; развитие мощностей по переработке и хранению сельскохозяйственной продукции; улучшение транспортной системы; институциональное развитие; реконструкция ирригационной и дренажной инфраструктуры; развитие производственно-сбытовых цепочек; мероприятия в области ветеринарии и защиты растений; безопасность пищевых продуктов. Соглашение об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли откроет возможности торговли сельскохозяйственной и лесной продукцией с Европейским союзом.

Полномочия в области земельных ресурсов распределены между Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов, которое отвечает за планирование и координацию мероприятий по борьбе с опустыниванием и деградацией земель, Министерством сельского хозяйства, которое содействует устойчивому землепользованию, Министерством экономики и устойчивого развития, которое занимается вопросами приватизации государственных земель и связанными с этим вопросами землевладения, и Министерством юстиции, которое отвечает за земельную регистрацию. Кроме того, местными администрациями подготавливаются планы пространственного развития.

Полномочия по выработке лесной политики и по управлению лесами отделены друг от друга. Управление лесохозяйственной политики и Департамент экологического надзора входят в структуру Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов, тогда как ответственность за управление государственными лесами возложена на Национальное лесное агентство и Агентство по особо охраняемым природным территориям. Стоимость проектов по линии ОПР, связанных с лесами и биоразнообразием, в период 2002–2015 годов составила около 38 млн долл. США; такие проекты способствовали устойчивому управлению лесными ресурсами, укреплению потенциала, развитию общинного лесного хозяйства и обеспечению выполнения лесного законодательства и управлению этим процессом.

В 2013 году при активном участии заинтересованных сторон была подготовлена «Национальная лесохозяйственная концепция Грузии». Приоритетами

Национальной лесохозяйственной политики, также принятой в 2013 году, стали лесовозобновление и восстановление деградированных лесов. Первым шагом этой программы будет составление перечня деградированных участков, подверженных эрозии почв и оползням, и подготовка планов действий. Поскольку действующее лесохозяйственное законодательство не соответствует принципам устойчивого управления лесами, в 2014 году была начата работа над новым лесным кодексом. Также при поддержке донорских организаций идет выработка законодательства, направленного на поощрение устойчивого использования недревесных лесных ресурсов. Основой нового лесного законодательства станут международные соглашения. В соответствии с Политикой в области биоразнообразия и Планом действий Грузии на 2014–2020 годы поставлена цель обеспечить защиту биоразнообразия лесов через внедрение передового опыта устойчивого ведения лесного хозяйства к 2020 году.

Во врезке 4.4 представлены ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Грузии.

Гана

Экономический и демографический контекст

Гана – страна Западной Африки с доходами ниже среднего уровня. По состоянию на 2014 год, в ней насчитывалось 26 млн 790 тыс. жителей, а подушевой ВНД составлял 1600 долл. США (3910 межд. долл. по обменному курсу, рассчитанному по ППС). Площадь территории Ганы составляет 22 млн 750 тыс. га.

ВВП Ганы увеличивался с 1990 по 2000 год на 4,3 процента в год, а в период с 2000 по 2014 год – на 6,6 процента в год. Движущими силами этого экономического роста были политическая стабильность, последовательность в проведении политики, структурные изменения в экономике и увеличение экспорта (в том числе – с 2010 года – нефти). Однако север Ганы в своем развитии отстает от остальной страны, главной причиной отсутствия продовольственной безопасности в этой части страны считается бедность.

Темпы прироста населения за период 1990–2013 годов были на уровне 2,55 процента в год. Несмотря на чистый отток населения в города, сельское население увеличилось с 9,3 млн человек в 1990 году до 12,2 млн в 2014 году. По имеющимся оценкам, 2,5 млн человек живут в лесах или зависят от их ресурсов.

Тенденции в отношении продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов

За последнее десятилетие Гане удалось достичь многих целевых показателей в области продовольственной безопасности, что стало результатом мероприятий, проводимых в рамках общегосударственной и отраслевой политики и инвестиций в сельское хозяйство, позволивших удвоить сельскохозяйственное производство. Однако рост населения сопряжен с постоянными вызовами.

С 1990 по 2013 год экономический эффект добавленной стоимости, созданной в сельском хозяйстве, включая лесное и рыбное хозяйство, увеличивался в среднем на 3,9 процента в год, хотя его общий вклад в ВВП за этот период снизился с 34 до 23 процентов. Площадь пахотных земель увеличилась с 2,7 млн га в 1990 году до 4,7 млн га в 2013 году, а площади под многолетними культурами увеличились с 1,5 млн га до 2,7 млн га. Средний подушевой объем производства продовольствия в период с 1990–1992 годы по 2011–2013 годы увеличился на 68 процентов.

Государственные инвестиции в сельское хозяйство в последние 25 лет были нацелены на развитие сельскохозяйственных научных исследований и разработок; в 2007 году они составляли 95 млн долл. США (0,4 процента от совокупного государственного бюджета). С целью повышения урожайности специализированные научно-исследовательские институты занимаются развитием и продвижением усовершенствованных сельскохозяйственных технологий и борьбой с болезнями растений. Площадь сельскохозяйственных земель, оснащенных средствами ирригации, увеличилась с 10 000 га в 1997 году до 34 000 га в 2012 году. Хотя государственные интервенции на рынке производственных ресурсов были прекращены в 1990 году, в 2008 году было возобновлено субсидирование удобрений (в размере 50 процентов), что было призвано повысить продуктивность культур в мелких хозяйствах; объем

сбыта удобрений, субсидируемых в рамках этого механизма, в 2008–2013 годах превысил 730 000 тонн. В рамках программ по развитию современного сельскохозяйственного производства и переработки сельхозпродукции производились инвестиции в укрепление производственно-сбытовых цепочек, велась работа по совершенствованию служб распространения знаний, усилению фермерских объединений и строительству подъездных дорог. ОПР в сельскохозяйственном секторе в 2000 году составила 146 млн долл. США, а в 2010 году – 126 млн долл. США.

По состоянию на 2012 год, наиболее важными видами сельскохозяйственной продукции по стоимостному объему были ямс, маниок, какао-бобы и бананы. С 1996 по 2011 год производство риса-сырца более чем удвоилось, также возросло производство какао-бобов и масличных культур, тогда как производство кофе сократилось. В 2011 году продовольственный экспорт составлял 2,9 млрд долл. США, или 23 процента от совокупного объема экспорта, а стоимость продовольственного импорта была на уровне 1,6 млрд долл. США, что составляло 10 процентов от импорта. На какао-бобы приходилось 82 процента от стоимости экспорта сельскохозяйственного сырья, а основными статьями импорта были сахар, куриное мясо и пшеница. Объем продовольственной помощи в виде поставок зерновых, риса и пшеничной муки с 2010 года значительно сократился.

Сельскохозяйственный сектор представлен в основном мелкими хозяйствами. Наследование прав на землю в сельскохозяйственных общинах и соглашения о владении землей на местном уровне регулируются обычаями, и эти сделки редко закрепляются документально. Система наследования ставит женщин в зависимое положение и затрагивает их возможности распоряжаться продуктивными сельскохозяйственными землями.

Леса покрывают 41 процент территории Ганы. Большая часть лесов находится в общественной собственности: в условиях Ганы это означает, что леса принадлежат народу, а управление и контроль за ними осуществляет государство от имени народа и в интересах общества. Лесные заповедники и национальные парки охраняются законом. По поручению народа Ганы, естественно



ВРЕЗКА 4.5

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВОВАВШИЕ РАЗВИТИЮ ПОЗИТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В ВОПРОСАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УВЕЛИЧЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОКРОВА В ГАНЕ

- ▶ Политическая стабильность и последовательность в проведении политики.
- ▶ В Программе оздоровления экономики в рамках концепции структурной перестройки экономики признана важность модернизации и устойчивости сельскохозяйственного производства, а также устойчивого управления лесами.
- ▶ Повышению продуктивности сельского хозяйства способствовало использование результатов научных исследований и разработок, а также инвестиции в инфраструктуру (в том числе в ирригацию), применение удобрений и адресная поддержка мелких хозяйств.
- ▶ Для регулирования процессов репрофилирования лесных земель в сельскохозяйственные и наоборот используется механизм оценки воздействия на окружающую среду.
- ▶ Благодаря институциональной реформе и укреплению потенциала улучшилась система управления лесами.
- ▶ Продолжается реформа системы владения деревьями, обеспечивающая фермерам право собственности на посаженные ими деревья и возможность извлечения из них выгоды.
- ▶ Инвестиции частного сектора в плантации поощряются с помощью финансовых инструментов (таких, как финансирование за счет сборов с экспорта воздушно-сухих пиломатериалов) и выделения земель на деградированных участках лесных заповедников.
- ▶ Поощряется участие заинтересованных сторон в разработке мер политики и проводится политика, обеспечивающая интересы общин, а также малых и средних лесохозяйственных предприятий. Для улучшения доступа общин к лесным благам применяются методы коллективного управления лесами.

- » возобновленные деревья находятся в ведении Президента и управляются Комиссией по лесному хозяйству; частные лица и объединения обладают правами в отношении деревьев, которые они сажают за пределами заповедных зон. Государство выделяет деградированные участки заповедных лесов частным компаниям для устройства плантаций, а фермерам – для посева в междурядьях продовольственных культур в первые годы становления плантаций (речь идет о разнородности системы «таунгья»).

В 1999 году был учрежден Фонд развития лесных плантаций для поощрения частных инвестиций в коммерческие плантации; площадь лесопосадок возросла с 60 000 га в 2000 году до 325 000 га в 2015 году. Фонд развития лесных плантаций финансируется за счет сборов, взимаемых при экспорте воздушно-сухих пиломатериалов. В 2010 году была возобновлена Национальная программа развития лесных плантаций, перед которой была поставлена задача обеспечить посадку 30 000 га леса в год.

Кампания по развитию устойчивого сельского хозяйства и по продвижению сертификации какао привела к расширению использования методов агролесоводства при выращивании какао-бобов и к созданию опытных агролесоводческих хозяйств. В зонах, не входящих в заповедники, поощряется практика охраны лесов силами общин; такие «общинные зоны управления ресурсами» являются базой для внедрения методов хозяйствования, способствующих сохранению дикой природы и извлечению экономической выгоды на местах.

Хотя в результате развития плантаций и агролесоводства площадь лесов увеличилась, добыча древесины и расширение сельскохозяйственных угодий приводят к деградации существующих лесов. В 1990–2010 годах площадь сомкнутых лесов сокращалась в среднем на 46 000 га в год, а площадь редкостойных лесов увеличивалась на 74 000 га в год. Это имело последствия для биоразнообразия в зонах высокоствольного древостоя, и в некоторых лесных заповедниках рубки были запрещены.

Среднегодовой объем лесозаготовок вырос с 17,1 млн куб. м в 1990–1994 годах до 25,2 млн куб. м в 1995–1999 годах и сократился до 13,8 млн куб. м в 2007–2011 годах. Большая часть леса заготавливается в

виде древесного топлива, хотя объем лесозаготовок для промышленных целей сохраняется на относительно постоянном уровне – в среднем в 1,3 млн куб. м в год. В 2011 году доля лесохозяйственного сектора в ВВП составляла 3,38 процента. В рамках Соглашения о добровольном партнерстве с Европейским союзом по линии FLEGT проводятся мероприятия по сокращению незаконных рубок и повышению эффективности переработки леса на мелких лесопилках. Гана является чистым экспортером лесной продукции: в 2013 году стоимость экспорта лесной продукции составила 283,2 млн долл. США, а стоимость импорта (главным образом бумажной продукции) – 80,7 млн долл. США.

Нормативная, правовая и институциональная база

Программа оздоровления экономики и Программа ускорения развития сельского хозяйства стали основой для увеличения сельскохозяйственного производства. В Программе оздоровления экономики и в Стратегии борьбы с бедностью признается значение лесов и лесоперерабатывающей промышленности.

Политика в области сельского хозяйства и землепользования ориентирована на увеличение сельскохозяйственного производства с помощью модернизации, интенсификации, применения методов устойчивого землепользования и достижений науки и техники для обеспечения продовольственной безопасности, возможностей трудоустройства и преодоления бедности. С конца 1980-х годов осуществлены такие реформы, как повышение институционального потенциала; приватизация услуг, например, по сбыту удобрений и обеспечению машинно-тракторной техникой и ветеринарными препаратами; сельское финансирование; реформа землевладения; и меры повышения продуктивности.

Задачи, поставленные в лесной политике 2012 года, которая разрабатывалась в рамках прозрачного консультативного процесса и получила широкую поддержку среди заинтересованных сторон, включают реабилитацию и восстановление деградированных ландшафтов с помощью развития плантаций и общинного лесного хозяйства; дальнейшее обеспечение сырьем бытовых и промышленных потребителей; и защиту окружающей среды.

Законодательство о земельных ресурсах, сельском хозяйстве и лесах касается конкретных вопросов и секторов, в том числе земельных прав и регистрации земель, ветеринарии, защиты окружающей среды, сохранения почв, лесных пожаров, сохранения дикой природы, производства и переработки какао-бобов и фруктов и сбыта древесины. В законе также закреплено требование о том, чтобы заинтересованные стороны, например, окружные собрания, привлекались к подготовке местных планов развития, хотя это как правило не относится к сельскому или лесному хозяйству. В целом, в стране действует сложная правовая система и законодательство не всегда поспевает за развитием государственной политики. Хотя фермеры могут вырубать деревья для подготовки земли к использованию в сельском хозяйстве при условии, что полученная древесина не будет использована для получения экономической выгоды, от инвесторов, приобретающих лесные угодья и желающих использовать их под нужды сельского хозяйства, может потребоваться подготовка оценки экологического воздействия и получение соответствующего разрешения. Такой же порядок установлен при репрофилировании сельскохозяйственных угодий в лесные. В соответствии с правилами проведения экологической экспертизы, в тех случаях, когда утрата лесных или сельскохозяйственных земель неизбежна, требуется принятие восполняющих или компенсационных мер.

Министерство земельных и природных ресурсов несет общую ответственность за политику в отношении лесов, а Комиссия по лесному хозяйству отвечает за регулирование использования, сохранения и управления лесами и ресурсами дикой природы. Совершенствованию системы управления лесами послужили институциональные реформы, в рамках которых больше внимания стало уделяться участию заинтересованных сторон и коллективному управлению лесами.

В период 1989–2009 годов объем связанной с лесным хозяйством ОПР в среднем составлял 32 млн долл. США в год. Одной из крупных программ была Программа управления лесными ресурсами (1989–1997 годы), которая послужила укреплению потенциала регулирующих органов и способствовала проведению других мероприятий по управлению

лесами, лесовосстановлению, проведению нормативных реформ, обеспечению населения средствами к существованию и сохранению биоразнообразия.

Во врезке 4.5 представлены ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Гане.

Тунис

Экономический и демографический контекст

Тунис – страна Северной Африки с доходами выше среднего уровня. По состоянию на 2014 год в ней насчитывалось 11 млн жителей, а подушевой ВНД составлял 4210 долл. США (10 600 межд. долл. по обменному курсу, рассчитанному по ППС). Площадь территории Туниса составляет 15 млн 540 тыс. га.

С 1990 по 2000 год ВВП Туниса увеличивался в среднем на 4,7 процента в год, а в период с 2000 по 2014 год (когда на экономический рост оказала влияние революция 2011 года) – на 3,9 процента. С 1990 года промышленность стала более конкурентоспособной и позитивно отреагировала на отмену Европейским союзом ввозных пошлин на промышленную продукцию.

Рост населения в Тунисе замедлился со среднего показателя в 1,59 процента в год в 1990–2000 годах до 1,0 процента в год в 2000–2014 годах. Доля сельского населения в стране снизилась с 42 процентов в 1990 году до 33 процентов в 2013 году, хотя в абсолютных цифрах его численность возросла с 3,4 млн до 3,6 млн. По имеющимся оценкам, 734 тыс. человек живут в лесах или по соседству с ними, а их средний доход составляет менее трети от среднего по стране; тем не менее, лес дает возможность получения дохода и служит важным источником пищи и энергии.

Тенденции в отношении продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов

Хотя в целом уровень продовольственной безопасности в Тунисе высокий, малообеспеченные слои населения страдают от необеспеченности продовольствием.

С 1990 по 2013 год экономический эффект добавленной стоимости, созданной в сельском хозяйстве, включая лесное и рыбное хозяйство, увеличивался в среднем на 2,6 процента в год, хотя его общий вклад в ВВП в этот же период снизился с 12 процентов до менее 9 процентов. Площади пахотных земель в этот период почти не изменились, а площади под многолетними культурами увеличились с 1,94 млн га в 1990 году до 2,28 млн га в 2013 году, в том числе за счет расширения плантаций оливковых деревьев на пастбищных угодьях. Средний подушевой объем производства продовольствия в период с 1990–1992 годы по 2011–2013 годы увеличился на 15 процентов.

Увеличение объема сельскохозяйственного производства в Тунисе может быть отнесено на счет повышения урожайности, улучшения использования имеющихся сельскохозяйственных земель, более активного орошения и использования удобрений, средств механизации, улучшения качества семян и применения более совершенных методов ведения сельского хозяйства. В некоторые годы производство сокращалось из-за засухи. Орошаемые земли дают от 30 до 40 процентов объема сельскохозяйственного производства, хотя на них приходится менее 10 процентов совокупной площади под пропашными и многолетними культурами.

По состоянию на 2012 год, наиболее важными видами сельскохозяйственной продукции по стоимостному объему были маслины, томаты, молоко, пшеница, миндаль, куриное мясо, перец стручковый горький и сладкий, говядина и финики. С 1990 года увеличилось производство продукции животноводства, маслин, томатов и арбузов. Торговый баланс в части сельскохозяйственных и продовольственных товаров в целом отрицательный: основными статьями импорта по стоимостному объему являются пшеница, сахар, соевое масло и кукуруза, а экспорта – оливковое масло, финики и кукурузное масло. В 2011 году на продовольствие приходилось около десяти процентов импорта и восемь процентов экспорта. Последний раз продовольственная помощь в Тунис направлялась в конце 1990-х годов. Для защиты производителей, в том числе мелких фермеров, от колебаний рыночной конъюнктуры, государство сохраняет определенные барьеры на пути импорта и обеспечивает ценовую поддержку по некоторым товарным позициям (таким как зерновые, молоко и сахарная свекла), а также

определенный уровень субсидирования производственных ресурсов.

В Тунисе 4,7 млн га земли, в том числе 54 тыс. га леса, находится в частной собственности; около 4 млн га пастбищных угодий находится в коллективной собственности; а 1,3 млн га земель, в том числе 0,9 млн га лесов, – в государственной собственности. Всего три процента хозяйств имеют размер свыше 50 га, однако при этом они занимают 34 процента всех сельскохозяйственных земель. Пятьдесят четыре процента хозяйств имеют размер менее пяти гектаров, и на них приходится одиннадцать процентов всех сельскохозяйственных земель; из-за дробления в результате наследования число мелких хозяйств увеличивается.

Леса покрывают 6,7 процента территории Туниса. Лесные земли, в основном находящиеся в гористой местности, считаются непригодными для ведения сельского хозяйства, как по экологическим соображениям, так и из-за крайне низкой продуктивности сельского хозяйства. Большая часть лесов находится в государственной собственности, однако объектом регулирования также являются леса, произрастающие на землях в коллективной или частной собственности. Требуется специальное разрешение на проведение рубок в лесах, предохраняющих почву от эрозии, либо имеющих важное значение для сохранения водных ресурсов или исчезающих видов. Большая часть частных лесов была заложена в 1960-е годы для закрепления песчаных дюн или для создания лесополос. Экспансия лесов продолжается в малоосвоенных зонах, не представляющих большой ценности для сельского хозяйства, что также способствует созданию кормовой базы для овец и коз. Общая площадь лесов увеличивается – главным образом, за счет лесопосадок: площадь искусственных лесов выросла с 293 000 га в 1990 году до 725 000 га в 2015 году. Темпы обезлесения с 2010 года составили около 500 га в год.

Вклад лесного сектора в ВВП в 2011 году составил 0,1 процента, однако многие виды лесной продукции и экологические услуги не реализуются на рынке и потому в этот показатель не включены. Среднегодовой объем заготовки древесины с 1990 по 2010 год составлял 0,23 млн куб. м (колеблясь в пределах от 0,11 до 0,37 млн куб. м в год), причем около половины этого объема составляло древесное

топливо. Среди основных видов лесной продукции – пробка (49 процентов от общего стоимостного объема), древесина (25 процентов) и недревесная продукция. Доход государственного бюджета от лесной продукции в 2012 году составил 10 млн тунисских динаров (т. дин.)²⁰, при этом полная экономическая стоимость лесной продукции и экологических услуг оценивалась в 182 млн т. дин., в которых учитывались как социальные выгоды от лесного хозяйства (оцениваемые в 208 млн т. дин.), так и издержки в связи с ухудшением состояния лесов (оцениваемые в 26 млн т. дин.). Социальные выгоды от лесного хозяйства включали в себя обеспечение кормами (38 процентов), связывание углерода (24 процента), недревесную лесную продукцию (12 процентов), защиту от эрозии почв и заиливания водоемов (12 процентов), древесину (5 процентов), замещающую стоимость лекарственных растений (6 процентов) и культурную ценность (2 процента).

Несмотря на увеличение лесного покрова, Тунис по-прежнему сильно зависит от импорта лесной продукции. В 2013 году стоимость импорта лесной продукции составила 388 млн долл. США, а экспорта лесной продукции – 37 млн долл. США. Основными статьями импорта являются пиломатериалы и целлюлоза, а основными статьями экспорта – бумажная продукция и пробка; также экспортируется недревесная лесная продукция, например, эфирное масло розмарина и тимьяна.

Нормативная, правовая и институциональная база

В Плане социально-экономического развития (2010–2014 годы) и подготавливаемом в настоящее время новом плане приоритетное внимание уделяется экономическому росту, борьбе с бедностью, региональной интеграции и устойчивому развитию. В этих планах признается роль лесов в защите земель от эрозии и опустынивания и необходимость вовлечения местного населения как условия успешной работы по охране лесов. Приоритетами сельскохозяйственной политики являются продовольственное самообеспечение, конкурентоспособность, экспорт и сохранение природных ресурсов. »

²⁰ По состоянию на 31 декабря 2012 года, 1 долл. США = 1,55 т. дин.

ВРЕЗКА 4.6



КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВОВАВШИЕ РАЗВИТИЮ ПОЗИТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В ВОПРОСАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УВЕЛИЧЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОКРОВА В ТУНИСЕ

- ▶ Произошло сокращение масштабов бедности и темпов прироста населения.
- ▶ В общенациональных планах развития признана полезная роль лесов в защите от эрозии и опустынивания. Леса являются неотъемлемой частью сельскохозяйственной политики в части, касающейся сохранения водных ресурсов, защиты сельскохозяйственных земель от эрозии, предотвращения наводнений и увеличения производства сельскохозяйственной продукции.
- ▶ Увеличение сельскохозяйственного производства достигнуто за счет интенсификации, позволившей более рационально использовать имеющиеся сельскохозяйственные земли, например, благодаря применению ирригации, удобрений, средств механизации, улучшенных семян и более совершенных методов ведения сельского хозяйства.
- ▶ Значительные бюджетные ассигнования и средства по линии официальной помощи в целях развития были инвестированы в развитие сельского и лесного хозяйства. Это позволило повысить продуктивность сельского хозяйства и одновременно добиться увеличения площади лесов, которые являются источником лесной продукции, экологических услуг и занятости для малообеспеченного населения, живущего в лесах или по соседству с ними.
- ▶ Для создания плантаций применяются меры стимулирования, в том числе обеспечение бесплатными сеянцами и возмещение упущенного сельскохозяйственного дохода.
- ▶ Развитие лесного хозяйства является политическим приоритетом, а принятая стратегия финансирования лесного хозяйства направлена на мобилизацию средств для реализации лесохозяйственной политики, в том числе по линии официальной помощи в целях развития.
- ▶ Обеспечивается соблюдение норм, регулирующих изменения в землепользовании и вопросы защиты лесов.

- » Лесная политика является составной частью сельскохозяйственной политики ввиду важной роли лесов в охране водосборных бассейнов. Однако имеются значительные резервы для более эффективной координации государственной политики и более тесной интеграции лесной политики и мер политики, касающихся, например, сельского хозяйства, управления водосборными бассейнами, сохранения биоразнообразия, организации досуга, адаптации к изменению климата и смягчения его последствий и устойчивого развития.

В действующей лесной стратегии поставлена цель увеличения площади лесов с 8,2 процента в 2014 году до 9,2 процента в 2024 году. Ежегодно (в День дерева) Президент лично проверяет ход выполнения этой задачи; успехи, достигнутые в деле увеличения площади лесов, могут быть отнесены на счет поддержки со стороны государственного руководства, благодаря которой в государственном бюджете и по линии ОПР на эти цели были выделены средства.

Вопросами применения Лесного кодекса, управления государственными лесными угодьями и содействия расширению площади лесов ведает Главное управление лесного хозяйства в Министерстве сельского хозяйства. В его штате состоят 424 человека инженерно-технического персонала и 12 000 человек рабочего персонала, половину из которых составляют лесники. Лесники занимаются пресечением незаконной деятельности, такой как вырубка леса под нужды сельского хозяйства. Виновные привлекаются к ответственности, за исключением случаев совершения малозначительных правонарушений, вызванных ситуацией социально-экономического неблагополучия.

В 2005 году была введена система передачи лесохозяйственной деятельности в ведение местных общин, неправительственных организаций и частного сектора для совместного управления лесными ресурсами. В соответствии с Лесным кодексом министр может выдавать временные разрешения на пользование государственными лесными землями или передавать их в долгосрочную концессию, если это соответствует государственным интересам и способствует развитию

лесопастбищного животноводства, или для проектов устойчивого управления лесами. Предметом концессий могут быть, например, лесные питомники, плантации, улучшение пастбищных угодий и инвестиции в экотуризм. Заключение концессионных соглашений регулируется правилами государственных закупок.

В 2012 году государство потратило на сельское, лесное и рыбное хозяйство 791 млн долл. США, что составляло 4,2 процента от общей суммы бюджетных ассигнований; для сравнения – в 2002 году эта сумма составляла 7,7 процента совокупных ассигнований. С помощью таких расходов финансируются научные исследования и разработки, ирригационные работы, совершенствование сельскохозяйственного производства и управление водосборными бассейнами, а также лесохозяйственные программы.

Разработка стратегии финансирования лесного хозяйства помогла привлечь средства на выполнение приоритетных задач из государственного бюджета и из поступлений от лесного хозяйства и преодолеть зависимость от ОПР.

В 1992–2015 годах из ассигнований государственного бюджета, выделяемых на лесное хозяйство и пастбищные угодья, 61 процент был использован на посадку лесов, 13 процентов – на охрану леса от пожара и защиту от вредных насекомых и 10 процентов – на инфраструктуру. Планируется, что финансирование лесного хозяйства обеспечит создание рабочих мест для малообеспеченного населения и безработных в окраинных сельских районах (однако это может привести к снижению эффективности рабочих программ). Хотя стимулирующие платежи на создание плантаций покрывают 30–50 процентов связанных с этим расходов, землевладельцы по-прежнему опасаются, что на них будет распространяться строгий режим лесопользования, и беспокоятся о рентабельности лесных плантаций в сравнении с отдачей от выращивания фруктов, орехов или от производства меда. Меры стимулирования развития лесных плантаций также предусматривают бесплатное обеспечение сеянцами и возмещение упущенного дохода в течение первых трех лет. Несмотря на общее сокращение размера ОПР в реальном выражении, Тунису удалось привлечь международное финансирование в лесное

хозяйство благодаря тому, что развитие лесного хозяйства было выделено в качестве одного из важнейших приоритетов.

Во врезке 4.6 представлены ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова в Тунисе.

Вьетнам

Экономический и демографический контекст

Вьетнам – страна Юго-Восточной Азии с доходами ниже среднего уровня. По состоянию на 2014 год в ней насчитывалось 90 млн 730 тыс. жителей, подушевой ВНД в 2012 году составлял 1890 долл. США (5350 межд. долл. по обменному курсу, рассчитанному по ППС). Площадь территории Вьетнама составляет 31 млн 10 тыс. га.

В 1990 году Вьетнам был одной из беднейших стран мира, однако с тех пор его ВВП неуклонно растет – в среднем на 6,9 процента в год. Достижения последних 25 лет во многом стали результатом экономических реформ, начатых в 1986 году и известных под названием «Дой-мой». В рамках политики «Дой-мой» была ликвидирована опирающаяся на государственные субсидии централизованная система управления и центр внимания был перенесен на развитие рыночной экономики, предусматривающее либерализацию торговли, реформу земельных отношений и проведение реформ в сельском и лесном хозяйстве.

Рост населения замедлился с 1,63 процента в год в 1990–2000 годах до 1,12 процента в год в 2000–2014 годах. Доля сельского населения сократилась с 80 процентов в 1990 году до 68 процентов в 2014 году, хотя в абсолютных цифрах его численность возросла с 54 млн 960 тыс. до 62 млн 60 тыс. человек. По имеющимся оценкам, во Вьетнаме 25 млн человек живут в лесах или по соседству с ними.

Тенденции в отношении продовольственной безопасности, сельского хозяйства и состояния лесов

За последние 25 лет ситуация с обеспечением продовольственной безопасности во Вьетнаме существенно улучшилась: сегодня страна, бывшая когда-то чистым импортером основных продуктов »

ВРЕЗКА 4.7

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВОВАВШИЕ РАЗВИТИЮ ПОЗИТИВНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ В ВОПРОСАХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УВЕЛИЧЕНИЯ ЛЕСНОГО ПОКРОВА ВО ВЬЕТНАМЕ

- ▶ Экономические реформы, включая либерализацию торговли, позволили Вьетнаму интегрироваться в мировую экономику; в результате сельскохозяйственной реформы центральное место в экономической деятельности заняли сельские домохозяйства; государственные лесохозяйственные предприятия были переведены на коммерческую основу.
- ▶ Была проявлена политическая воля к сохранению и расширению лесного покрова, а директивные указания воплощались в отраслевые стратегии, программы и планы.
- ▶ Общациональные документы по планированию землепользования были положены в основу решений по перепрофилированию земельных угодий, в том числе сельскохозяйственных и лесных, под другие виды землепользования.
- ▶ Оказывалась поддержка сельскохозяйственному и лесохозяйственному секторам, устанавливались четкие плановые показатели развития сельского хозяйства, производства продовольствия, защиты и развития лесных ресурсов.
- ▶ Проведена реформа системы землевладения с целью закрепления режимов землевладения как способа стимулирования долгосрочных инвестиций.
- ▶ Для содействия реализации государственной политики, направленной на повышение продуктивности сельского хозяйства, применялись соответствующие инструменты. Среди них – освобождение от уплаты земельных налогов; льготные кредиты; содействие экспорту; ценовые гарантии; поддержка механизации и меры по сокращению послеуборочных потерь; и частичное покрытие премий по сельскохозяйственному страхованию.
- ▶ Финансовые инструменты, такие как оплата лесных экологических услуг, использовались для поддержки устойчивого управления лесами, расширения возможностей извлечения доходов и охраны окружающей среды.
- ▶ Произошел переход от государственного лесного хозяйства к плюрализму форм собственности в лесном хозяйстве с ориентацией на активное участие местного населения и общинное управление лесами, включая программы выделения участков лесных земель и заключения договоров с местными домохозяйствами на охрану лесов.

- » питания, является одним из основных мировых экспортеров риса.

Вклад сельскохозяйственного производства в ВВП в 1990 году составлял 34 процента. Однако с тех пор изменилась структура экономики, и теперь 44 процента экономического оборота занимает сфера услуг, 38 процентов – промышленность, а сельское хозяйство, включая лесное и рыбное хозяйство – 18 процентов. С 1990 по 2013 год экономический эффект добавленной стоимости, созданной в сельском хозяйстве, включая лесное и рыбное хозяйство, увеличивался в реальном выражении в среднем на 3,9 процента в год. Площадь пахотных земель увеличилась с 5 млн 340 тыс. га в 1990 году до 6 млн 410 тыс. га в 2013 году, площади под многолетними культурами расширилась с 1 млн 40 тыс. до 3 млн 820 тыс. га, а площадь постоянных луговых и пастбищных угодий выросла с 330 тыс. до 640 тыс. га. Средняя подушевая стоимость продовольственного производства в период с 1990–1992 годы по 2010–2013 годы увеличилась в два раза.

С внедрением политики «Дой-мой» фермерские домохозяйства превратились в самостоятельных производителей, были закреплены права фермеров на владение землей, а самим фермерам было разрешено передавать права владения землей. На сегодняшний день, период действия прав владения угодьями под однолетними культурами составляет 30 лет, а под деревьями и многолетними культурами – 70 лет. В предшествующий период большая часть сельскохозяйственных земель была в коллективной собственности. В 2013 году частные лица и домохозяйства владели 53 процентами сельскохозяйственных земель, государственные ведомства – 20 процентами, местные народные комитеты – 13 процентами, а вьетнамские хозяйственные организации – 11 процентами.

Инвестиции в сельскохозяйственный сектор выросли: в 2005 году 73 процента инвестиций приходилось на внутренние частные источники; также значительное место занимают прямые иностранные инвестиции. С 2000 по 2010 год государственные инвестиции в сельскохозяйственные научные исследования и разработки в реальном выражении более чем удвоились. Увеличилась доля пахотных земель, оснащенных средствами ирригации, – с 53,7 процента в 1990–1992 годах до 71,7 процента в 2010–2012 годах.

Инструменты сельскохозяйственной политики предусматривают конкретные льготы по налогам и сборам за использование сельскохозяйственных земель; льготные кредиты; содействие экспорту; гарантированные цены для производителей риса на уровне «себестоимость плюс 30 процентов»; поддержку при приобретении техники и оборудования; стимулы к снижению послеуборочных потерь; частичное покрытие премий по сельскохозяйственному страхованию. Эти механизмы поддержки также составляют часть программ по развитию сельских районов и по борьбе с бедностью, которые включают в себя программы развития в интересах национальных меньшинств и населения отдаленных и горных районов. В 2013 году расходы правительства Вьетнама на сельское хозяйство составили 1,68 млрд долл. США. Получатели государственной помощи должны соблюдать требования кодекса «Надлежащей сельскохозяйственной практики Вьетнама», который представляет собой государственные стандарты производства, безопасности продуктов питания, защиты окружающей среды и прослеживаемости происхождения товаров.

Структура сельскохозяйственного производства меняется в зависимости от состояния рынка и урожайности культур. По стоимостному объему основными видами сельскохозяйственной продукции в 2012 году были рис, свинина, овощи, кофе, свежие фрукты, орехи кешью, маниок, каучук, говядина и куриное мясо. Основными статьями экспорта сельскохозяйственных сырьевых товаров по стоимостному объему были кофе, орехи кешью, маниок, перец, свежие фрукты и чай, тогда как основными статьями импорта были соевый жмых и соевые бобы, куриное мясо, пшеница, крепкие алкогольные напитки и пальмовое масло. В 2011 году экспорт продовольствия (помимо рыбы) составил 6,9 млрд долл. США, то есть около семи процентов стоимости всего экспорта (а с учетом рыбы на продовольствие приходится около 12 процентов совокупного экспорта); импорт продовольствия составил 7,1 млрд долл. США, или семь процентов совокупного импорта. Даже будучи чистым экспортером продовольствия, Вьетнам на протяжении последних 25 лет продолжает получать продовольственную помощь, в основном состоящую из зерна и пшеничной муки.

Несмотря на продолжающиеся обезлесение и деградацию лесов, лесной покров Вьетнама увеличился с минимального значения в 28 процентов в 1990-е годы до почти 40 процентов²¹ в 2013 году. Площадь коренных лесов сократилась с 384 000 га в 1990 году до 85 000 га в 2005 году, но в настоящее время стабилизировалась. Площадь других естественно возобновившихся лесов стабильно увеличивалась с 8,0 млн га в 1990 году до 11,0 млн га в 2015 году. Также расширилась и площадь лесопосадок – с 0,97 млн га в 1990 году до 3,66 млн га в 2015; здесь учитываются также и каучуковые плантации, площадь которых выросла с 0,22 млн га в 1990 году до 0,91 млн га в 2012 году.

За последние 25 лет произошли значительные изменения в структуре собственности на лесные угодья: леса переходили из собственности государства в собственность людей. В 2013 году управление лесами на площади около 1,9 млн га осуществляли 152 государственных лесных хозяйства, а более 28 процентов общей площади лесов находилось в управлении местного населения. По имеющимся оценкам, сейчас насчитывается 4500 частных лесохозяйственных предприятий и деревенские комиссии по управлению лесами созданы более чем в 10 000 деревень. В 2012 году более 2,14 млн га занимали «лесные угодья специального назначения» (национальные парки, природные заповедники, леса, имеющие значение для туризма и отправления религиозных культов, и леса, используемые для научных целей) и 5,83 млн га – водоохранные леса. Среднегодовой объем лесозаготовок сократился с 31,2 млн куб. м (из них 85 процентов составляло древесное топливо) в 1990–1994 годах до 27,1 млн куб. м (из них 75 процентов составляло древесное топливо) в 2007–2011 годах. За тот же период промышленные лесозаготовки увеличились с 4,67 млн куб. м в год до 6,70 млн куб. м в год. Быстрее всего увеличивается производство древесностружечных плит средней плотности, древесных гранул (пеллет) и бумажной продукции. В 2013 году стоимость импорта лесной продукции составила 2,49 млрд долл. США, а экспорта – 1,86 млрд долл. США. За последнее десятилетие стоимость экспорта увеличилась в среднем на 25–30 процентов и

Вьетнам превратился в крупного производителя деревянной мебели.

Нормативная, правовая и институциональная база

Цели «Комплексной стратегии роста и сокращения масштабов бедности до 2005 года и в перспективе до 2010 года» включали повышение эффективности и диверсификацию сельскохозяйственного производства, развитие лесного хозяйства с превращением его в эффективную отрасль бизнеса, содействующую развитию сельских районов, а также улучшение доступности финансовых услуг и сельского кредитования и долгосрочное экономическое развитие домохозяйств.

В нормативных документах по сельскохозяйственной и лесной политике прописаны конкретные плановые показатели, такие как доля сельскохозяйственных площадей, которые требуется перепрофилировать под производство кормов для скота, и увеличение лесного покрова на 43–45 процентов к 2020 году.

Земельным законодательством регулируется перевод земель, в том числе сельскохозяйственных и лесных, под другие виды землепользования; в соответствии с законодательством перепрофилирование должно осуществляться в соответствии с утвержденными планами землепользования и генеральными планами, которые составляют часть общенациональных планов землепользования. Закон также предусматривает обязательство по вовлечению в процесс планирования заинтересованных сторон и возможность совместного урегулирования споров по вопросам землепользования, с тем чтобы избегать ущемления интересов и в большей степени учитывать права и интересы всех сторон. Также предусмотрена возможность для вовлечения организаций гражданского общества с целью расширения круга заинтересованных сторон, участвующих в деятельности по развитию сельского и лесного хозяйства.

Сложности в обеспечении выполнения законодательства включают в себя конфликты из-за вопросов землепользования, когда фермеров заставляют перепрофилировать свои земли под другие виды землепользования; коррупцию и изъяны в системе управления земельными ресурсами, когда из-за неполноты данных в паспортах земельных участков сложно установить права землепользования;

21 Согласно данным государственной статистики и без учета каучуковых деревьев и других технических древесных пород.

путаницу из-за изменений в земельной политике и режимах прав землепользования; и непризнание в законодательстве традиционных прав владения, что особенно актуально для горных районов, где в населении велика доля национальных меньшинств.

Управление лесного хозяйства Вьетнама имеет статус агентства при Министерстве сельского хозяйства и развития сельских районов. Управление занимается надзором за соблюдением лесного законодательства; его штат составляет около 20 тыс. сотрудников, из которых 180 человек работают в центральном аппарате. Как указывалось выше, во владении местных общин находится около 28 процентов общей площади лесов, однако достичь желаемых результатов можно только тогда, когда общины могут реализовывать свои права на практике. Управление лесного хозяйства располагает лишь ограниченными возможностями по поддержке управления лесами на местном уровне, сопровождению консультативных процессов и удовлетворению потребностей национальных групп, не владеющих вьетнамским языком.

Возросли государственные инвестиции в лесное хозяйство. Среди реализуемых программ – озеленение участков земли и холмов, лишенных растительности; программа лесовосстановления «Пять миллионов гектаров» (по развитию продуктивных лесов); и поддержка – в форме выделения земли и леса, ценовой поддержки, льготных кредитов и бесплатного технического консультирования – мелких хозяйств, местных национальных общин и населения отдаленных горных районов. Внедряется практика общинного управления лесами, направленная на вовлечение местного населения в лесохозяйственную

деятельность, например, с помощью программ предоставления земельных участков и заключения с местными домохозяйствами договоров на охрану лесов. В 2008 году на экспериментальной основе введен механизм ПЭУ, предназначенный для поддержки устойчивого управления лесами, повышения уровня жизни и охраны окружающей среды; в 2010 году он был закреплен в государственной политике.

Важное место в лесных инвестициях занимает ОПР, объем которой намного превышает расходы на леса со стороны правительства Вьетнама. Благодаря ОПР, составившей в 2010 году 85 млн долл. США, были профинансированы: деятельность по устойчивому управлению естественными лесами, по переработке, сбыту и маркетингу лесной продукции; по развитию институционального потенциала; мероприятия по линии соглашения о добровольном партнерстве в рамках инициативы Европейского союза FLEGT; мероприятия по линии СВОД+.

Во врезке 4.7 представлены ключевые факторы, способствовавшие развитию позитивных тенденций в вопросах продовольственной безопасности и увеличения лесного покрова во Вьетнаме.

Во врезке 4.8 приводится отдельный обзор исследования по Республике Корея, в котором во многом повторяются те же самые выводы, что и в выше приведенных примерах. В полном отчете об этом исследовании²² подчеркиваются выгоды от реабилитации лесов с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности и создания устойчивых источников дохода для населения. ■

22 Размещено на веб-сайте «Состояние лесов мира».



КОМПЛЕКСНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ЛЕСОВ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УСТОЙЧИВЫХ ИСТОЧНИКОВ ДОХОДА ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ – УРОКИ ИЗ ОПЫТА **РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ**

Лес традиционно служил для корейцев важным источником древесины, древесного топлива и недревесной лесной продукции, такой как грибы и съедобные дикорастущие растения. В 50-е – 60-е годы XX века Республика Корея была одной из беднейших и наименее развитых стран мира и половина ее лесного покрова была утрачена под воздействием подсечно-огневого земледелия, масштабного перепрофилирования земельных угодий и истощительной заготовки древесины и древесного топлива. Обезлесение привело к серьезной эрозии почв и усугубило последствия засух и наводнений, привело к сокращению сельскохозяйственного производства, к гибели людей и имущества. Попытки удовлетворения продовольственных потребностей привели к продолжению процесса обезлесения и создали новые риски для продовольственной безопасности.

Выходом из этого порочного круга стала программа реабилитации лесов, которая началась в 60-е годы XX века, а в 70-е и 80-е годы послужила основой двух успешно выполненных десятилетних планов реабилитации лесов. Правительство убедилось в том, что восстановление лесов, особенно на горных водоразделах, помогает защитить сельское хозяйство от стихийных бедствий, создает прочную основу для производства продовольствия и будет играть основополагающую роль в преодолении бедности и развитии национальной экономики. В результате масштабных мероприятий по реабилитации лесов общая масса древесины на корню в период 1955–2010 годов увеличилась в 14 раз – с 58 млн куб. м до 800 млн куб. м.

Правительство совместило планы реабилитации с работой движения «Новая деревня» (Семаул-ундонг) – комплексной программой развития сельских районов, опирающейся на местные общины и направленной на улучшение условий жизни на селе, формирование новых подходов и навыков, а также на сокращение разрывов в доходах между городом и селом. Движение «Семаул-ундонг» внесло свой вклад в лесовосстановление с помощью малых проектов самопомощи на уровне деревень, например, по созданию

лесных питомников и по посадке лесов для топливно-энергетических целей или для борьбы с эрозией. Эти общинные проекты также стали источником занятости и доходов (в форме оплаты труда или в натуральной форме в виде продуктов питания), что помогло населению преодолеть голод и оживило сельскую экономику. С целью ослабления нагрузки на леса в рамках данной программы в 20 крупных городах был установлен запрет на использование древесного топлива и внедрены другие виды энергоносителей для приготовления пищи.

Реабилитация лесов способствовала расширению продовольственной базы за счет посадки фруктовых и орехоплодных культур, в особенности каштана. Доходы от проектов реабилитации лесов сделали продукты питания более доступными и люди смогли себе позволить их покупать. Восстановление горных лесов помогло улучшить питание за счет возможности использования чистой воды для приготовления пищи, а плоды фруктовых и орехоплодных деревьев сделали рацион питания более разнообразным. Ситуация с обеспечением продовольствием улучшилась также и в результате того, что леса выполняли противоэрозионные и водоохраные функции.

ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

Опыт Республики Корея наглядно показывает, что шансы на достижение успеха в обеспечении продовольственной безопасности с помощью реабилитации лесов и устойчивого управления лесами наиболее вероятны при следующих условиях:

- ▶ применение комплексного подхода для обеспечения взаимодействия между различными секторами;
- ▶ вовлечение населения и предоставление ему возможностей извлекать выгоду и получать доход;
- ▶ настойчивая политическая воля и инициатива; и
- ▶ комплексный подход к экономическому и социальному развитию.

4.3 ОБЩИЕ ТЕМЫ И ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ: КАК УКРЕПИТЬ ПРОДОВОЛЬСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ И УВЕЛИЧИТЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО БЕЗ СОКРАЩЕНИЯ ПЛОЩАДИ ЛЕСОВ

Представленные в этой главе семь конкретных примеров показывают, каким образом можно укреплять продовольственную безопасность и преодолевать бедность с помощью комплексных подходов к управлению ландшафтами, предусматривающих более тесное синергетическое взаимодействие между сельским и лесным хозяйством. В приведенных примерах прослеживается ряд общих тем, указывающих на важность: благоприятных экономических условий; сбалансированного учета в государственной политике интересов сельскохозяйственного и лесного секторов; рыночно-ориентированной сельскохозяйственной политики, предусматривающей социальные и экологические гарантии; учета в государственной политике всех экономических, социальных и экологических благ, которые дают леса; использования правильных инструментов государственной политики в целях повышения продуктивности сельского хозяйства и развития устойчивого управления лесами; наличия эффективной правовой и институциональной базы; выделения достаточного финансирования для осуществления программ; передачи прав на управление лесами местному населению; и внедрения комплексного землепользования.

При этом важно отметить, что между выбранными для исследования странами есть также существенные

различия, например, в географическом местоположении; в природных условиях для произрастания тех или иных сельскохозяйственных культур и различных типов лесов; в особенностях исторического развития, оказывающих влияние на формирование политической системы и системы земельных отношений; в демографической ситуации; и в уровне экономического развития. В качестве конкретных примеров таких различий можно назвать: большие различия в размерах хозяйств (например, в Чили много хозяйств размером более 2000 га, тогда как для Грузии и Вьетнама характерны хозяйства с площадью земель менее 1 га); относительно большое значение продовольственного импорта для продовольственной безопасности Гамбии и Грузии; развитие лесных плантаций во Вьетнаме, Гане, Тунисе и Чили; высокую ценность лесов для экотуризма в Коста-Рике.

БЛАГОПРИЯТНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ

Во всех рассмотренных странах с 1990 года экономика выросла в реальном выражении, хотя по ряду причин темпы ее роста были неравномерными. В значительной степени этот рост был связан с начатыми в 80-х и 90-х годах XX века экономическими реформами. Эти реформы, включавшие укрепление частного сектора, меры по либерализации торговли и перестройку государственного сектора, вызвали структурные изменения в экономике, как правило, в виде увеличения доли добавленной стоимости, производимой в секторе услуг. Нередко такие реформы также приводили, как минимум, к частичному снятию торговых барьеров, которые защищали отечественных производителей.

В лесохозяйственном секторе большинства стран ответственность за управление лесами от государства по меньшей мере частично перешла к частному сектору, мелким хозяйствам и местному населению. В большинстве стран с 1990-х годов добавленная стоимость, создаваемая в сельском хозяйстве (включая животноводство, лесное и рыбное хозяйство), в реальном выражении увеличилась, а в сравнении с ВВП уменьшилась из-за более быстрого роста других отраслей экономики.

В большинстве исследованных стран прослеживается связь между бедностью и отсутствием

продовольственной безопасности и отмечается важность включения в национальную экономическую политику в качестве ключевых задач усилий по преодолению бедности и сокращению неравенства. Например, бедность указывается в качестве главной причины необеспеченности продовольствием в северных районах Ганы, отстающих по темпам экономического роста от остальной страны; в Коста-Рике малообеспеченные слои населения – включая безземельные крестьянские семьи – все еще страдают от отсутствия продовольственной безопасности. В Гамбии большинству сельхозпроизводителей приходится покупать импортное продовольствие, что повышает их уязвимость к внешним ценовым колебаниям; при этом обеспеченность продовольствием как правило хуже в тех домохозяйствах, которые возглавляют женщины. Хотя некоторым странам оказывалась продовольственная помощь, при наступлении благоприятных экономических условий у правительств появляется больше возможностей для решения вопросов продовольственной безопасности наименее обеспеченных групп населения, не прибегая к такой помощи.

СБАЛАНСИРОВАННЫЙ ПОДХОД К СЕЛЬСКОМУ И ЛЕСНОМУ ХОЗЯЙСТВУ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

Ряд рассмотренных примеров указывает на важность признания в государственной политике экономического развития и ее инструментах значения лесов для сельского хозяйства и продовольственной безопасности. Такой подход помог добиться положительных сдвигов в лесном секторе и одновременно – повышения продовольственной безопасности и продуктивности сельского хозяйства. Например, во Вьетнаме, Гане и Чили признание на уровне государственной политики потенциала развития сельского хозяйства и лесов позволило оказать масштабную и эффективную поддержку обоим секторам. В Коста-Рике с учетом значения коренных лесов для экотуризма и в целом как ключевого элемента высокой экологической репутации страны государственная лесохозяйственная политика имеет такой же вес, как и государственная политика в области сельского хозяйства и продовольствия. Полезность лесов для сельского хозяйства нашла широкое признание в Тунисе, где лесная политика рассматривается в

качестве составной части сельскохозяйственной политики. Новые возможности для повышения продовольственной безопасности также возникают там, где политика поддержки лесного хозяйства приносит выгоду сельскому населению, помогает преодолевать бедность, создает источники продовольствия и древесного топлива и обеспечивает сохранение важнейших экологических услуг.

РЫНОЧНО-ОРИЕНТИРОВАННОЕ СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО С СОЦИАЛЬНЫМИ И ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ГАРАНТИЯМИ

В рамках программ общеэкономических реформ политика развития сельского хозяйства и освоения природных ресурсов, как правило, была направлена на создание современного, диверсифицированного сельского хозяйства, обеспечивающего устойчивую продовольственную безопасность за счет повышения продуктивности и наращивания инвестиций (особенно со стороны частного сектора), и определенной либерализации торговли. В процессе таких реформ центр тяжести инвестиций госсектора в целом переносится на финансирование научных исследований и разработок, а также деятельности служб распространения знаний с целью повышения конкурентоспособности, стимулирования инноваций и внедрения в хозяйствах передовых научно обоснованных методов ведения сельского хозяйства. В целом сокращается, но не устраняется полностью использование прямой ценовой поддержки и субсидирования закупок производственных ресурсов; среди других инструментов, применяемых государственным сектором, следует назвать развитие сельского финансирования и микрокредита, а также содействие экспорту. Наращивать сельскохозяйственное производство оказалось возможно с помощью его интенсификации, а не за счет расширения сельскохозяйственных площадей.

С 1990 года значительно изменилась структура земельных угодий, используемых для пахотного земледелия, выращивания многолетних культур, а также структура постоянных луговых и пастбищных угодий. В приведенных выше примерах эти изменения, а также изменения в структуре растениеводства связываются с реагированием хозяйств на ценовые сигналы как с внутреннего, так и

с международных рынков, и с мерами государственной политики в отношении торговых барьеров, таможенных тарифов и режимов поддержки.

Ряд рассмотренных примеров показал, что в работе по созданию модернизированной, открытой сельскохозяйственной экономики должны предусматриваться гарантии для уязвимых групп населения, мелких хозяйств и защиты окружающей среды. Такие гарантии важны с нескольких точек зрения, в том числе для того, чтобы меры государственной политики не вели к обострению ситуации с бедностью и продовольственной безопасностью, предусматривали защиту от возрастающих рисков, связанных с мировой рыночной конъюнктурой в результате либерализации торговли, и способствовали предотвращению ущерба окружающей среды от интенсификации сельскохозяйственного производства (в качестве примера такого подхода приводилось производство риса в Гамбии). В число таких гарантий входит продовольственная помощь (объем которой в рассмотренных страновых примерах в целом снижается по мере укрепления продовольственной безопасности); различные формы социальной помощи уязвимым домохозяйствам; и адресные меры, такие как ценовая поддержка, субсидирование закупок производственных ресурсов и введение в правила государственных закупок норм, стимулирующих местное продовольственное производство. В программах поддержки мелких хозяйств в Чили, например, предусмотрены следующие элементы: предоставление стимулирующих грантов на инвестиции в агролесоводство и сельское хозяйство; программа развития сельского хозяйства, повышения доходов и качества жизни коренных народов; программа развития финансовой грамотности и предпринимательских навыков для объединений мелких хозяйств; и программа кредитования на цели ирригации и управления естественными лесами. Во Вьетнаме программы развития сельских районов и преодоления бедности, в том числе по содействию социально-экономическому развитию национальных меньшинств и отдаленных районов с особо неблагоприятными условиями, предусматривают меры ценовой поддержки и выделение субсидий на приобретение техники и оборудования, а также на сельскохозяйственное страхование.

ПОЛНОЦЕННОЕ ПРИЗНАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФУНКЦИЙ ЛЕСОВ

В большинстве рассмотренных стран лесная политика направлена на решение задач общего экономического развития и реализацию программ преодоления бедности. Например, в Программе оздоровления экономики Ганы признается важность лесного и сельского хозяйства для осуществления концепции структурной перестройки экономики; экономическая ценность искусственных лесов нашла признание в Чили. В Плане социально-экономического развития Туниса выделяется роль лесов в защите земель от эрозии и опустынивания, а ход выполнения задач по увеличению лесного покрова ежегодно проверяется президентом страны. В «Комплексной стратегии роста и сокращения масштабов бедности до 2005 года и в перспективе до 2010 года» Вьетнама была поставлена задача превращения лесного хозяйства в эффективный бизнес, способствующий увеличению занятости в сельских районах. В стратегии «Грузия – 2020» (стратегия социально-экономического развития Грузии) защита и рациональное использование лесных ресурсов указаны в числе приоритетных направлений, и это служит признанием того, что уделение внимания лесам позволит значительно улучшить социально-экономическое положение населения и что развитие сельского хозяйства зависит от здоровья лесных экосистем.

Хотя во всех рассмотренных страновых примерах процентная доля лесного хозяйства в ВВП невелика, в этих цифрах, взятых из статистики национальных счетов, не полностью отражается экономическая полезность лесов. Например, в Гамбии, где на лесное хозяйство официально приходится около 0,5 процента ВВП, для более трех четвертей населения лес является важным источником бытовых энергоносителей, продовольствия, кормов для животных, строительных материалов и жердей. В Коста-Рике леса имеют существенное значение для туристического сектора, но экономическая ценность этого вклада не находит отражения в национальных счетах. Нерыночная экологическая выгода от лесов, в том числе смягчение последствий изменения климата, регулирование водостока и защита почвы, редко учитывается в экономической статистике. Так, в Тунисе благодаря здоровым лесам, покрывающим 75 процентов ландшафтов, на 35 процентов снизилась вероятность

заиливания водоемов, однако эти выгоды не отражаются в национальных счетах страны. Для того чтобы политическое руководство проявляло реальную настойчивость в деле реализации политики, направленной на уменьшение обезлесения и увеличение лесного покрова, очень важно, чтобы нерыночные блага, которые приносят леса, надлежащим образом признавались, несмотря на то, что их ценность с трудом поддается финансовой оценке.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВИЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ПРОДУКТИВНОСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И РАЗВИТИЯ УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Помимо разработки адекватных мер политики по повышению продуктивности сельского хозяйства и развития устойчивого управления лесами, странам необходимо применять надлежащие инструменты для содействия их осуществлению. В некоторых рассмотренных странах для достижения этой цели используются фискальные меры (такие как стимулирование и налоговые льготы), а также инструменты регулирования.

Например, в Чили активно стимулируется более широкое применение удобрений и современного ирригационного оборудования, а также проведение работ по восстановлению деградированных почв, а службы по распространению знаний предлагают адресную помощь мелким производителям. Государственные сельскохозяйственные инвестиции в Гане направляются на сельскохозяйственные исследования и разработки с целью создания и распространения технологий, способных повысить продуктивность сельского хозяйства и снизить риски, связанные с болезнями растений. Рост сельскохозяйственного производства в Тунисе был достигнут благодаря более эффективному использованию имеющихся сельскохозяйственных угодий, улучшению ирригации, более широкому применению удобрений, средств механизации, улучшенных семян и более совершенных сельскохозяйственных технологий. С 2000 по 2010 год государственные инвестиции Вьетнама в исследования и разработки по сельскохозяйственной тематике увеличились в два раза. Среди применявшихся в этой стране инструментов сельскохозяйственной политики – освобождение от

налогов на использование сельскохозяйственных земель, льготные кредиты, меры по развитию экспорта, гарантирование цен, поддержка механизации, стимулирование к сокращению послеуборочных потерь и частичное покрытие премий сельскохозяйственного страхования. Хозяйства, получающие поддержку от государства, должны соблюдать требования стандарта по «Надлежащей сельскохозяйственной практике Вьетнама».

В Коста-Рике система ПЭУ способствовала усилению защиты особо охраняемых природных территорий и формированию биологических коридоров, послужила для фермеров стимулом к посадке деревьев и способствовала сохранению лесов в районах проживания коренных народов. В Гане инвестициям частного сектора в развитие плантаций содействовал Фонд развития лесных плантаций (финансируемый за счет сборов, взимаемых при экспорте воздушно-сухих пиломатериалов) и отведение земель в деградированных зонах лесных заповедников. В числе стимулов к созданию плантаций в Тунисе было бесплатное обеспечение сеянцами и возмещение упущенного сельскохозяйственного дохода.

ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

На примере всех рассмотренных стран можно убедиться в важности эффективных правовых и институциональных механизмов для укрепления продовольственной безопасности, обеспечения продуктивности сельскохозяйственного сектора и устойчивого управления лесными ресурсами. Среди важнейших условий повышения продовольственной безопасности при одновременном сохранении или увеличении лесного покрова следует назвать необходимость наличия предсказуемых и гарантированных прав владения и пользования землей, с тем чтобы у землевладельцев был стимул к повышению продуктивности своих земель и устойчивому управлению ими, и мер по регулированию изменений в землепользовании. Некоторые страновые примеры свидетельствуют о важной роли объединений производителей как элемента институциональной базы и о необходимости их укрепления с помощью программ развития потенциала. Несмотря на достигнутые успехи в укреплении продовольственной безопасности без сокращения площади лесов, большинство стран

по-прежнему нуждаются в совершенствовании своей правовой и институциональной базы.

Во Вьетнаме для поощрения долгосрочных инвестиций в земельные ресурсы была проведена реформа земельных отношений. В Гане проводится реформа системы собственности на деревья, предусматривающая право фермеров на рубку посаженных ими деревьев. Примеры Гамбии и Ганы иллюстрируют сложности, неопределенность и неравенство, которые возникают при параллельном существовании традиционных и определяемых законом систем земельных отношений. Система земельных отношений может также ставить в неравное положение женщин: даже когда у женщин есть право собственности на землю, это не означает, что им обеспечивается возможность распоряжаться лесной продукцией и получать доходы от лесопользования. Действие традиционной системы наследования может приводить к сокращению среднего размера хозяйств, что отрицательно сказывается на эффективности сельскохозяйственного производства. Во Вьетнаме отказ от законодательного признания традиционной системы земельных прав создает особые проблемы в районах с высокой долей национальных меньшинств. Во Вьетнаме существуют и другие сложности, связанные, например, с частым изменением системы земельных отношений; с необходимостью оказания местным общинам помощи в разъяснении им преимуществ, которые им дает закрепленная законом система земельных прав; и с неполнотой данных о земельных правах, указанных в паспортах земельных участков. В Чили коренные общины выражают беспокойство по поводу своих наследственных прав на землю, которая теперь занята лесными плантациями.

Рассмотренные страновые ситуации служат примером того, как осуществляется регулирование изменений в землепользовании. В Коста-Рике законом установлены ограничения, препятствующие смене режима землепользования в отношении естественных лесов. В Гане при перепрофилировании значительных участков лесных земель под нужды сельского хозяйства и переводе сельскохозяйственных земель в лесные действует требование о предварительном проведении оценки экологических последствий. Во Вьетнаме перепрофилирование земель, в том числе сельскохозяйственных и лесных, под другие виды землепользования регулируется земельным

законодательством. В Тунисе требуется специальное разрешение на рубки в защитных лесах, выполняющих противозерозийные и водоохранные функции, или в лесах, важных для сохранения исчезающих видов.

Обеспечение выполнения таких законов по-прежнему сопряжено с трудностями. Проблемы могут возникать из-за отсутствия кадров для контроля и осуществления деятельности на местах; коррупции; и непонимания смысла, заложенного в законах, что приводит к отсутствию поддержки со стороны местного населения и заинтересованных сторон. Даже при наличии эффективной процедуры регулирования изменений в землепользовании, интересы инициаторов перепрофилирования лесных земель или эксплуатации лесов могут перевешивать интересы тех, кто стремится лес защитить.

ВЫДЕЛЕНИЕ ДОСТАТОЧНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ

Все рассмотренные примеры свидетельствуют о важности выделения достаточного финансирования на реализацию мер политики и развитие устойчивого сельского и лесного хозяйства с помощью законодательной и институциональной базы и инструментов. В число источников финансирования входят отечественный частный сектор, государство, прямые иностранные инвестиции и ОПР. Несмотря на неполноту информации, в рассмотренных странах очевиден общий сдвиг в пользу поощрения инвестиций со стороны частного сектора и расширения доступа к кредиту на цели повышения продуктивности сельского хозяйства, создания лесных плантаций и развития перерабатывающих мощностей.

Помимо ассигнования средств из национальных бюджетов для финансирования лесов государство может использовать такие внебюджетные источники, как доходы от реализации продукции государственных лесов, роялти, лицензионные платежи, налоги на лесную продукцию и экспортные сборы. В середине 90-х годов XX века в Коста-Рике была введена система ПЭУ, в рамках которой часть поступлений от налога на ископаемое топливо направлялась на деятельность, связанную с лесами. Во Вьетнаме система ПЭУ была введена в 2010 году с целью поддержки устойчивого управления лесами, »



НЕПАЛ

Выращивание саженцев в лесопитомнике в рамках проекта «Древесина для производства энергии».
©ФАО/Ф. Макдугалл



- » повышения уровня жизни населения и защиты окружающей среды. На примере рассмотренных стран видно, что такие государственные ассигнования часто используются для реализации общегосударственных приоритетов, в том числе на обеспечение занятости в бедных районах страны или на решение экологических задач, таких как охрана и сохранение водосборных бассейнов. Однако это может создавать дефицит средств для выполнения текущих лесохозяйственных мероприятий, которые также необходимы, но не занимают такого видного места. Применительно ко многим из рассмотренных стран в качестве потенциально важного будущего источника финансирования была определена программа СВОД+.

Определенное влияние на формирование и реализацию политики в вопросах сельского и лесного хозяйства и смены режима землепользования может оказывать ОПР. Так, в Тунисе правительство смогло мобилизовать средства ОПР (несмотря на снижение ее объемов) благодаря тому, что оно выделило развитие лесного хозяйства в качестве одного из важнейших приоритетов. В Гане ОПР оказала значительное воздействие на укрепление институционального потенциала и поддержку нормативных реформ. В рассмотренном выше примере Вьетнама техническое содействие со стороны международного сообщества охарактеризовано как ключевой фактор, способствующий развитию положительных тенденций.

Рассмотренные страновые примеры свидетельствуют о важности одновременных государственных инвестиций в сельскохозяйственный и лесохозяйственный секторы, наряду с развитием сельских районов, что открывает возможности по обеспечению продовольственной безопасности при одновременном сохранении или увеличении лесного покрова.

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПРАВ НА УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ МЕСТНЫМ ОБЩИНАМ

Ряд страновых примеров указывает на важность делегирования прав управления лесами местным общинам. Отмечается, что без поддержки заинтересованных сторон и вовлечения местного населения сложно обеспечить эффективную

реализацию лесной политики. Пример Ганы свидетельствует о важности политики, обеспечивающей интересы общин, в том числе малых и средних лесохозяйственных предприятий, и о значимости коллективного управления лесами, благодаря которому общины могут шире пользоваться благами, которые дают леса. На примере Вьетнама мы видим, что переход от государственной к множественным формам собственности в лесном хозяйстве при активном участии местного населения стал ключевым фактором, определившим развитие позитивных тенденций; механизм заключения договоров об охране леса с местными домохозяйствами использовался как средство для вовлечения местного населения в лесохозяйственную деятельность и для развития управления лесами силами местных общин. В Гамбии государством признана ценность коллективного управления лесами, и оно передает некоторые участки лесных заповедников в ведение местных общин (планируется, что в конечном итоге в управление местным общинам будет передано 75 процентов лесных угодий), ожидая, что таким образом удастся повысить осознание общинами важности устойчивого освоения лесных ресурсов. В Тунисе местные общины, неправительственные организации и частный сектор участвуют в совместном управлении лесными ресурсами в рамках системы передачи полномочий в отношении лесохозяйственной деятельности. Примеры Ганы и Вьетнама показывают, что при создании механизмов управления лесами с опорой на местные общины необходимо четко прописывать распределение обязанностей между государством и местными общинами. Во Вьетнаме аппарату Управления лесного хозяйства может потребоваться поддержка в развитии его возможностей по управлению процессом коллективного участия с учетом прав и интересов всех его сторон.

ПООЩРЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Комплексный ландшафтный подход к сельскому и лесному хозяйству, а также другим видам землепользования позволяет достичь ценного синергического взаимодействия. В некоторых из рассмотренных стран были приняты меры, содействующие интеграции и координации различных видов землепользования на

ландшафтном уровне. Во Вьетнаме действует система генеральных планов землепользования, которые обязательны к исполнению при отведении земель под те или иные виды землепользования. Стратегический подход также применяется в Тунисе: лесные земли считаются непригодными для ведения сельского хозяйства – как по экологическим соображениям, так и ввиду их низкого сельскохозяйственного потенциала; расширение площади лесов продолжается в малоосвоенных зонах, не представляющих большой ценности для сельского хозяйства, или там, где это может принести пользу фермерам, например, для закрепления песчаных дюн, создания лесополос или увеличения производства кормов для животных. В Чили развитие плантаций в основном сосредоточено на малоплодородных землях, которые до этого использовались для экстенсивного сельского хозяйства и были истощены, тогда как интенсивное сельскохозяйственное производство ведется в основном на орошаемых землях. Интеграция сельского и лесного хозяйства в Чили достигается посредством тесного взаимодействия

между сельскохозяйственными и лесохозяйственными институтами, занимающимися научными исследованиями и распространением научных знаний. В Коста-Рике агролесоводство используется как один из способов затенения кофейных плантаций и пастбищ для скота (что способствует повышению продуктивности); работа по сертификации какао привела к расширению использования методов агролесоводства при выращивании какао-бобов в Гане. Еще одним примером эффективной интеграции, также из опыта Ганы, является выделение фермерам деградированных участков заповедных лесов для лесовосстановления и агролесоводства, включая совмещение культур в первые годы. Несмотря на преимущества комплексных подходов, препятствием к их внедрению может служить ненадежность режима землевладения: реформа земельных отношений во Вьетнаме показывает, что долгосрочные гарантии землевладения очень важны для придания фермерам уверенности в том, что они (или их преемники) смогут использовать древесину тех деревьев, которые они вырастили. ■



ГЛАВА 5

НА ПУТИ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В ИНТЕРЕСАХ ЛЕСНОГО И СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

ЙЕМЕН

Рациональное использование лесонасаждений – важная часть проекта ФАО, включающего стабилизацию песчаных дюн, рациональное использование водосборных бассейнов и повышение институционального потенциала.

©ФАО/Розетта Мессори

НА ПУТИ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В ИНТЕРЕСАХ ЛЕСНОГО И СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

5.1 ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Площадь лесов мира за период с 1990 по 2015 год сократилась на 129 млн га (на 3,1 процента) и составляет чуть менее 4 млрд га. Хотя темпы чистой убыли лесов в мире снизились с 7,3 млн га в среднем за год в 1990-х годах до 3,3 млн га в год в 2010–2015 годах (ФАО, 2015a), обезлесение по-прежнему вызывает глубокую обеспокоенность (ООН, 2015b). Прекращение процесса обезлесения принесет пользу миллионам людей, в том числе принадлежащим к наименее обеспеченным группам населения мира, чьи средства к существованию формируются за счет лесной продукции и экологических услуг. Это также поможет в борьбе с изменением климата и в сохранении мест обитания 75 процентов видов, составляющих наземное биоразнообразие, послужит поддержанию жизнеспособности экосистем и тем самым будет способствовать развитию устойчивого сельского хозяйства.

Наибольшая убыль лесов за последние 25 лет произошла в тропической климатической зоне, где продолжается рост населения, в том числе в сельских районах. С другой стороны, чистый прирост площади лесов был характерен для умеренной зоны, где сельское население в целом сокращается. Прослеживается четкая взаимосвязь между убылью лесов и размером национального дохода: в 2000–2010 годах в странах с высоким уровнем доходов лесные площади в целом увеличились, в то время как в странах с доходами выше среднего уровня, среднего уровня и ниже среднего уровня произошло общее сокращение площади лесов (причем наибольшее сокращение произошло в группе стран с низким уровнем доходов).

Основным фактором обезлесения остается освоение лесных земель под нужды сельского хозяйства. В 2000–2010 годах сокращение площади лесов в странах тропической зоны (7 млн га в год) по своим

масштабам сопоставимо с увеличением сельскохозяйственных площадей (6 млн га в год).

По большей части убыль лесов и прирост сельскохозяйственных площадей происходили в Южной Америке, странах Африки к югу от Сахары, а также в Южной и Юго-Восточной Азии. По имеющимся оценкам, в тропической и субтропической зонах вклад в обезлесение крупного товарного сельского хозяйства составляет 40 процентов; местного потребительского сельского хозяйства – 33 процента; роста городов, инфраструктуры и добычи полезных ископаемых – 27 процентов.

Крупные сельскохозяйственные проекты зачастую ориентированы на экспорт и дают относительно мало продукции для местного рынка, хотя они могут приносить общеэкономическую выгоду. В Латинской Америке 70 процентов убыли лесов вызвано развитием товарного сельского хозяйства; в регионе Амазония главной причиной обезлесения, начиная с последнего десятилетия XX века, стало пастбищное скотоводство, выращивание сои и разведение масличной пальмы. В Юго-Восточной Азии плантации масличной пальмы вытеснили природные леса на обширных пространствах. Для предотвращения отрицательных последствий необходимы социальные и экологические гарантии; положительного эффекта (например, замедление темпов обезлесения в Амазонии) также удастся достичь за счет таких добровольных инициатив частного сектора, как системы сертификации или мораторий на закупку продукции, выращенной на землях, где были вырублены леса.

В Африке на крупное товарное сельское хозяйство приходится одна треть от сокращения лесных площадей. Потребительское сельское хозяйство является важным источником средств к существованию для многих малообеспеченных домохозяйств в Африке; поэтому возможности повышения эффективности этой формы сельского

хозяйства, связанные, например, с укреплением объединений сельхозпроизводителей, следует совмещать с более общими программами развития сельских районов и социальной защиты. В некоторых из рассмотренных стран имеются примеры реализации программ поддержки, направленных, например, на софинансирование агролесоводства и сельскохозяйственных инвестиционных проектов; укрепление объединений сельхозпроизводителей; повышение квалификации; доступ к микрокредиту, финансовому стимулированию, льготным займам и ценовым гарантиям. Такие меры часто принимаются в рамках более общих программ социально-экономического развития и преодоления бедности, рассчитанных на малообеспеченные группы населения и районы с особо неблагоприятными условиями.

Глубинные причины, влияющие на перепрофилирование лесных земель под нужды сельского хозяйства, включают в себя рост населения, развитие сельского хозяйства, надежность режима землевладения и регулирование изменений в землепользовании. Как видно на рассмотренных примерах, вес тех или иных причин зависит от специфики каждой страны. С 1990 года население мира выросло на 37 процентов, а потребление продовольствия – на 40 процентов. Потребление продовольствия будет продолжать увеличиваться с ростом народонаселения, а кроме того, будет меняться его структура; по всей видимости, спрос на землю будет возрастать и в связи с производством другой продукции, такой как биотопливо. Продовольственная безопасность становится все более тесно связана с международными торговыми отношениями; то же самое касается уязвимости лесов, поскольку развитие сельского хозяйства в странах с доходами ниже среднего уровня часто определяется спросом в странах с высоким уровнем доходов.

Хотя продовольственная безопасность, устойчивое развитие и устойчивое управление лесами относятся к

числу глобальных приоритетов, анализ представленных здесь нормативных документов показывает, что на национальном уровне решения о приоритетах в вопросах землепользования и природных ресурсов принимаются не всегда комплексно. Необходимо повышать согласованность мер политики в отношении лесов, сельского хозяйства, продовольствия, землепользования, развития сельских районов и общенационального развития. Так, в нормативных документах в области сельского хозяйства нужно более четко обозначать потенциальное воздействие стратегий продовольственного производства на леса и устойчивое управление земельными ресурсами. Ряд рассмотренных примеров указывает на важность признания роли лесов, а также значимости сельского хозяйства и продовольственной безопасности в свете более общих задач развития национальной экономики, сельских районов и преодоления бедности.

Проблемы возникают там, где правовая база, регулирующая изменения в землепользовании, фрагментирована и непоследовательна. Это может происходить в тех случаях, когда национальная политика в сфере землепользования не проработана или отсутствует, либо из-за недостаточной согласованности при разработке правовых документов. Такая фрагментированность и непоследовательность может затруднить эффективное правоприменение и повысить вероятность убыли лесов, в том числе по причине незаконного перепрофилирования лесных земель под нужды сельского хозяйства или другие виды землепользования. Эффективность правоприменения повышается там, где требования закона понятны для всех заинтересованных сторон и поддерживаются ими. Другими предпосылками к устойчивому управлению земельными ресурсами являются обеспеченность прав землевладения, официальное признание традиционных прав на пользование землей и на лесную продукцию и укрепление прав

уязвимых групп населения, таких как беднота и женщины, чья жизнь зависит от лесных ресурсов.

Важнейшее значение имеет правильный выбор инструментов, обеспечивающих выполнение государственной политики. Например, если основной движущей силой изменений в землепользовании является крупное товарное сельское хозяйство, важное место в нормативном инструментарии должно отводиться эффективным процедурам регулирования изменений в землепользовании, таким как оценка социального и экологического воздействия, с тем, чтобы такие изменения не приводили к нежелательным последствиям в виде убыли лесов. С другой стороны, если обезлесение вызывается местным потребительским сельским хозяйством, нормативный инструментарий должен включать расширение работы по преодолению бедности, а также мероприятия по совершенствованию сельскохозяйственных технологий и других методов землепользования на местах. В некоторых из рассмотренных стран анализ причин обезлесения стал подспорьем в разработке соответствующих нормативных документов.

Убыль лесов часто сопряжена с недоинвестированием в сельское и лесное хозяйство. Поощрения инвестиций в сельское хозяйство можно также добиться за счет развития научных исследований и распространения научных знаний, а также мер по совершенствованию распределения и сбыта, устранения узких мест в цепочках приращения товарной стоимости и расширения доступности соответствующих форм финансирования. Инновационные инвестиции в леса могут способствовать решению более общих задач государственной, социальной и экологической политики; в числе примеров – крупные программы лесоразведения, программы реабилитации лесов на уровне ландшафтов и интеграции лесного хозяйства в стратегии преодоления бедности и развития сельских районов. Некоторым странам удалось создать благоприятные условия для частных инвестиций в лесное хозяйство и впервые внедрить инновационные механизмы финансирования, такие как ПЭУ. В ряде рассмотренных стран упор в поддержке со стороны государственного сектора сместился с производства в сторону научных исследований и разработок, сельского финансирования, содействия экспорту и укрепления объединений производителей. Прямые

инвестиции государственного сектора часто направляются на решение первоочередных экологических задач, таких как восстановление почв и посадка деревьев; социальных задач, в том числе программ социальной защиты; и мобилизацию вложений со стороны частного сектора.

Имеется перспектива приоритизации комплексного планирования землепользования в качестве инструмента обеспечения устойчивого управления земельными ресурсами и повышения жизнеспособности экосистем, усиления синергетического взаимодействия и взаимодополняемости различных видов землепользования в разных масштабах, а также устранения потенциальных конфликтов. Комплексное планирование землепользования может стать стратегической основой для достижения баланса между конкурирующими видами землепользования и объединения усилий профильных государственных органов и соответствующих заинтересованных сторон в оценке технической информации, например, о пригодности земель, наличии природных ресурсов и о будущих потребностях. Еще одним инструментом улучшения координации землепользования является унификация карт и баз данных, в которых отражается достоверная геопространственная информация от различных государственных ведомств. В число мер, принимавшихся в рассмотренных странах для выработки комплексных подходов к землепользованию в различных масштабах, входят разработка всеобъемлющей стратегической базы землепользования, которая должна служить информационной основой для принятия решений, улучшения взаимодействия между сельскохозяйственными и лесохозяйственными исследовательскими институтами, а также для продвижения агролесоводственных систем.

Ключевой составляющей институциональных механизмов является партнерство с гражданским обществом и частным сектором. В эффективной реализации мер политики важнейшее место занимает ответственная позиция заинтересованных сторон. Имеется потенциал для дальнейшего развития частных инициатив в области управления (таких как системы добровольной сертификации, моратории и использование производственно-сбытовых цепочек, отвечающих критериям «нулевого обезлесения») путем укрепления партнерства между частным

сектором, организациями гражданского общества, национальными и местными органами управления и международными организациями.

Передача прав на управление лесами местным общинам и мелким хозяйствам призвана повышать доступность и расширять признание пользы лесов с помощью коллективного управления лесами. Во многих для примера странах это помогло обеспечить более широкое признание ценности лесов местными общинами. Эффективное коллективное управление лесами требует четкого распределения функций и обязанностей между государственными органами и организациями местных сообществ, а также наличия у них необходимого потенциала для выполнения возложенных задач.

Для одновременного достижения нескольких целей в сфере землепользования и освоения природных ресурсов требуется многоплановый подход, объединяющий в себе согласованную разработку мер политики и планирование землепользования; эффективную правовую защиту лесов; более полную обеспеченность прав землевладения; активную позицию заинтересованных сторон; более пристальный мониторинг процесса обезлесения; тесное сотрудничество с частным сектором и гражданским обществом в рамках добровольных инициатив; и использование продуманных и адресных финансовых инструментов. Примеры рассмотренных стран иллюстрируют пути достижения этих целей, а также демонстрируют важность применения различных подходов в различных условиях и необходимость адаптации к меняющейся ситуации. ■

5.2 ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Для того чтобы реализовать глобальные приоритеты, в том числе закрепленные в документе *«Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»* и в Парижском соглашении по проблеме изменения климата, существует настоятельная необходимость в ускорении продвижения к устойчивому сельскому хозяйству, обеспечению

продовольственной безопасности и устойчивого управления лесами. Такое продвижение будет важно для достижения ЦУР 2, ЦУР 15 и выполнения Статьи 5 Парижского соглашения, а также пяти стратегических целей Стратегической рамочной программы ФАО (ФАО, 2013d).

В «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» подтверждается, что «каждое государство обладает полным постоянным суверенитетом над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью», а также указывается, что каждое правительство решает, как обеспечить учет этих глобальных задач в процессах национального планирования, мерах и стратегиях. В «Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» подчеркивается, что все ЦУР и задачи «носят комплексный и неделимый характер»: это имеет важнейшие последствия для разработки политики в силу наличия взаимосвязей между ЦУР 2 и ЦУР 15, а также с учетом необходимости продвижения в направлении ряда других ЦУР с целью развития устойчивого сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности и устойчивого управления лесами. Так, важным условием при создании макроосновы для достижения ЦУР 2 и 15 является обеспечение гендерного равенства (ЦУР 5), устойчивого экономического роста (ЦУР 8) и построение миролюбивого и открытого общества, а также создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений (ЦУР 16). Последствия для государственной политики, представленные в данном разделе, следует рассматривать в этом контексте.

Исходя из материалов, проанализированных в ходе подготовки настоящего доклада, представленные здесь рекомендации направлены на повышение качества управления и регулирования землепользования посредством: совершенствования межсекторной координации мер политики в сферах сельского хозяйства, продовольствия и лесов; увеличения государственных инвестиций в сельское и лесное хозяйство; использования инструментов государственной политики по развитию устойчивого сельского хозяйства и устойчивого управления лесами; совершенствования земельных отношений и их законодательной базы; укрепления институтов и повышения роли заинтересованных сторон; и

комплексного землепользования. Также выявлены значительные информационные пробелы, которые требуется заполнить для совершенствования управления и регулирования изменений в землепользовании.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖСЕКТОРНОЙ КООРДИНАЦИИ МЕР ПОЛИТИКИ В СФЕРАХ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА, ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ЛЕСОВ

В общенациональной экономической, социальной и экологической политике должна признаваться важность устойчивого сельского хозяйства, продовольственной безопасности и устойчивого управления лесами, и в том числе, их вклада в выполнение соответствующих ЦУР и связанных с ними задач, а также в мероприятия по линии Парижского соглашения по проблеме изменения климата. Такое признание должно стать первым шагом к улучшению согласованности мер политики и помочь в выявлении несоответствий между ними, так, чтобы дальнейший анализ потенциальных расхождений мог учитываться в политических решениях по расстановке приоритетов. Что касается озабоченности последствиями демографического роста (например) для сельского хозяйства, продовольствия и лесов, в качестве основы для разработки конкретных задач применительно к смене режима землепользования имеет смысл рассмотреть, в какой степени интенсификация сельского хозяйства и совершенствование агролесоводства могут удовлетворять потребности в обеспечении продовольственной безопасности.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В СЕЛЬСКОЕ И ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Имеется необходимость в параллельных государственных инвестициях в устойчивое сельское хозяйство и в устойчивое управление лесами в рамках более общих программ развития сельских районов или в дополнение к ним. Такие инвестиции должны быть сосредоточены на мерах по мобилизации частных инвестиций; совершенствованию инфраструктуры переработки, распределения и сбыта; продвижению инноваций и передового опыта с помощью научных исследований, опытных разработок и распространения научных знаний; и по развитию потенциала организаций производителей и местного населения. Прямые государственные

инвестиции, например, в программы лесоразведения, должны быть направлены на получение более общих социальных и экологических результатов, таких как смягчение последствий изменения климата, борьба с деградацией земель, повышение устойчивости сельского хозяйства к внешним факторам и повышение уровня жизни людей. Финансирование, по всей видимости, будет поступать из целого ряда источников, например, за счет различных сборов, доходов от эксплуатации государственных лесов, механизмов ПЭУ, программы СВОД+, добровольных партнерств с частным сектором и гражданским обществом, государственного бюджета и ОПР.

Для смягчения возможных отрицательных последствий инвестиций в сельское хозяйство и леса следует обеспечить определенные социальные и экологические гарантии, например, в виде взаимоувязанного выполнения требований различных систем регулирования.

ПРАВИЛЬНЫЙ ПОДБОР ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ УСТОЙЧИВОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

В любой стране выбор инструментов политики по поддержке устойчивого землепользования должен учитывать сложившуюся обстановку и иметь выверенный, адресный характер. Для этого необходим тщательный анализ фундаментальных причин и последствий выявленных проблем. Например, если обезлесение в значительной степени связано с крупнотоварным сырьевым производством, подходящими инструментами в этом случае могут быть меры по регулированию изменений в землепользовании, включая требование о проведении оценки экологических последствий; меры по предотвращению потенциальных противоречий с существующими правами землевладения; и взаимоувязанное соблюдение требований различных систем регулирования, связанных с финансовой поддержкой. Если обезлесение вызвано экспансией мелких потребительских фермерских хозяйств, применение инструментов политики, например, по совершенствованию методов ведения сельского хозяйства и развитию агролесоводства, следует рассматривать в более общем контексте программ развития сельских районов, диверсификации источников доходов и преодоления бедности.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

Законы и нормативы, регулирующие смену режима землепользования, должны быть понятными и соответствовать целям государственной политики. Это может потребовать значительной работы, особенно при возникновении взаимных несоответствий, например, между положениями законодательства о земельных правах, защите окружающей среды, сохранении дикой природы и о лесах.

Законодательная база должна обеспечивать определенность в вопросах землевладения и прав пользования земельными и лесными ресурсами. В Добровольных руководящих принципах ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ФАО, 2013) установлены принципы и международно принятые стандарты практики ответственного регулирования земельных отношений и содержится основа для разработки странами стратегий, мер политики, законодательства, программ и мероприятий.

УКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТОВ И ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Высокое качество управления требует наличия эффективных институтов, а также полноценной нормативно-правовой базы. Институциональная система должна охватывать местные общины, организации гражданского общества и ответственных представителей частного сектора, а также государственные министерства и ведомства. Для этого может потребоваться работа по наращиванию потенциала организаций, поддерживающих коренные народы, местные общины и мелких производителей, а также укрепление организаций государственного сектора (включая их возможности по распространению коллективных подходов).

Право заинтересованных сторон (включая женщин) высказывать свое мнение в процессе разработки и реализации политики, программ и планов в области землепользования должно быть юридически закреплено, с тем чтобы такие меры политики, программы и планы в полной мере учитывали потребности пользователей лесов и других заинтересованных сторон и поддерживались ими.

Гендерные факторы должны занять одно из центральных мест в государственной лесохозяйственной политике, программах и институтах, которые должны активно способствовать обеспечению женщинам равных возможностей владения земельными и другими ресурсами.

Следует развивать партнерские связи между государственным сектором, частным сектором и гражданским обществом, как один из способов продвижения устойчивого управления лесами, например, с помощью таких добровольных мер, как сертификация, принятие добровольных руководящих принципов устойчивого управления и программы социальной ответственности бизнеса.

Следует рассмотреть возможность передачи прав управления государственными лесами местным общинам и мелким хозяйствам, если это позволит улучшить управление лесами и расширит доступ местного населения к лесным благам. При этом следует четко распределить права и обязанности всех сторон.

ВНЕДРЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ПОДХОДОВ К ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ И УПРАВЛЕНИЕ ЛАНДШАФТАМИ

Комплексное планирование землепользования открывает возможности для разработки стратегического механизма по сбалансированному совмещению конкурирующих видов землепользования различными заинтересованными сторонами. На национальном, субнациональном и ландшафтном уровне оно может также включать в себя меры по адаптации к изменению климата, направленные на повышение жизнеспособности экосистем. Для комплексного планирования землепользования необходимо располагать техническими данными о земельных и природных ресурсах, наладить взаимодействие между соответствующими государственными органами и добиться активного вовлечения заинтересованных сторон.

Для продвижения таких форм комплексного управления, как агролесоводство, агроэкология, климатически оптимизированное сельское хозяйство и адаптированные режимы пастбищ скота, следует использовать, например, совместные исследования, »



Стадо коров пасется на гористом склоне над рекой.
© ФАО/Джузеппе Биззарри

» разработки и работу по распространению научных знаний с участием научно-исследовательских институтов сельскохозяйственного и лесохозяйственного профилей, а также объединений лесохозяйственных и сельскохозяйственных предприятий.

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ БОЛЕЕ ПОЛНОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ В НАУЧНЫХ ДАННЫХ

Сбор, анализ и интерпретация данных и информации имеют ключевое значение для принятия научно обоснованных решений. Есть потребность в более системном и всеобъемлющем

сборе общемировых научных данных об эффективности управления, правоприменения и механизмов соблюдения установленных норм, связанных с переходом от лесохозяйственного к сельскохозяйственному землепользованию; и об экономической, социальной и экологической ценности лесов. Приведенная в данном докладе аналитическая информация может быть использована для более подробного изучения на международном уровне механизмов правоприменения и соблюдения установленных норм, и может дополнить анализ, представленный в докладе «Состояние лесов мира – 2014» (ФАО, 2014а), информацией об экономической, социальной и экологической ценности лесов. ■



ПРИЛОЖЕНИЕ

**ОПРЕДЕЛЕНИЯ И
МЕТОДОЛОГИЯ**



ОПРЕДЕЛЕНИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Валовый внутренний продукт – совокупность валовой стоимости, добавленной всеми производителями – резидентами экономики, плюс любые налоги на данные товары (за вычетом субсидий), не включенные в стоимость производства. Рассчитывается без вычета обесценения промышленных изделий и истощения или убыли природных ресурсов.

Валовый национальный доход – совокупность всей стоимости, добавленной производителями – резидентами данной страны, плюс любые налоги на данные товары (за вычетом субсидий), не включенные в стоимость производства, плюс чистые поступления первичного дохода (оплата труда работников и доход от собственности) из-за рубежа.

Государственные расходы на сельское хозяйство – расходы на осуществление проектов и программ, связанных с управлением сельским хозяйством, надзором за ним и его регулированием; с аграрной реформой, заселением, развитием и расширением сельскохозяйственных земель, борьбой с наводнениями и мелиорацией; со стабилизацией цен и доходов фермерских хозяйств; с услугами в области обмена опытом, ветеринарии, борьбы с вредителями, инспекции и сортировки урожая; с производством и распространением общей и технической информации о сельском хозяйстве; с компенсациями, грантами, ссудами или субсидиями фермерам (FAO, 2012c; FAO, 2015b).

Деградация леса – постепенная утрата лесом способности производить ресурсы и выполнять свои функции (FAO, 2012a).

Доля населения с доходом ниже уровня бедности в 1,90 долл. США в день – доля населения, живущая менее чем на 1,90 долл. США в день в международных ценах на 2011 год (более подробное объяснение см. по адресу: www.worldbank.org/en/publication/global-monitoring-report).

Естественная экспансия лесов – расширение лесов путем естественной сукцессии на территории, ранее находившейся под другим видом землепользования (например, сукцессия леса на землях, ранее использовавшихся в сельском хозяйстве) (FAO, 2012a).

Землепользование – совокупность механизмов, деятельности и ресурсов, используемых человеком в отношении определенного типа земного покрова для обеспечения его воспроизводства, изменения или сохранения (см: www.fao.org/nr/land/use/en/).

Земли под сельскохозяйственными культурами включают в себя пахотные земли и земли под многолетними культурами (FAO, 2016b).

Инвестиции, как правило, определяются как вид деятельности, результатом которого является накопление капитала, приносящего непрерывный доход на протяжении определенного времени. Как концептуально, так и эмпирически трудно определить, являются ли расходы инвестициями, и в некоторых случаях ясность в этом вопросе отсутствует. Инвестиции можно классифицировать как государственные или частные, иностранные или внутренние (FAO, 2012c).

Индекс человеческого развития – комбинированный индекс, измеряющий среднюю величину достижений в трех основных измерениях человеческого развития: 1) здоровье и долголетие; 2) знания; и 3) достойный уровень жизни (подробнее см. Техническое примечание 1 по адресу: <http://hdr.undp.org/en>).

Лаг бедности относительно черты бедности в 1,90 долл. США в день (по ППС 2011 года) – средний недобор дохода или потребления относительно черты бедности в 1,90 долл. США в день (нулевой недобор означает отсутствие бедности), выраженный как процент от черты бедности. Этот коэффициент отражает глубину бедности, а также ее распространенность (более подробное объяснение см. по адресу: www.worldbank.org/en/publication/global-monitoring-report).

Лес – участок земли площадью более 0,5 га, на котором растут деревья высотой более пяти метров с сомкнутостью крон более десяти процентов или деревья, способные на данном участке достичь этих пороговых значений. Не включает участки земли, которые находятся преимущественно в сельскохозяйственном или городском землепользовании (FAO, 2012a).

Лесовосстановление – воспроизводство лесов путем посадки и/или целенаправленного посева на землях, относящихся к категории лесных земель (FAO, 2012a).

Лесопосадки – участки леса, состоящие преимущественно из деревьев, выращенных методом посадки и/или посева (FAO, 2012a).

Лесоразведение – создание лесов методом посадки и/или целенаправленного посева на землях, которые до этого не относились к категории лесных земель (FAO, 2012a).

Обезлесение – превращение лесов в угодья, используемые под другие виды землепользования. Под обезлесением также понимают постоянное уменьшение сомкнутости лесного покрова до уровня ниже минимального порога в десять процентов (FAO, 2012a).

Прочие земли – земли, не относящиеся к категориям «лес», и «прочие земли, покрытые лесной растительностью». К ним относятся сельскохозяйственные угодья, луга и пастбища, застроенные территории, пустоши, земли под постоянным ледниковым покровом, а также участки земли, относящиеся к категории «прочие земли с древесным покровом» (FAO, 2012a).

Прочие земли с древесным покровом – земли, не относящиеся к категориям «лес», и «прочие земли, покрытые лесной растительностью» и находящиеся преимущественно в сельскохозяйственном или городском землепользовании, которые имеют участки с древесным покровом площадью свыше 0,5 га с сомкнутостью крон более десяти процентов, состоящим из деревьев, способных в зрелом возрасте достигать высоты в пять метров (FAO, 2012a).

Распространенность недоедания – показатель вероятности того, что индивидум, произвольно выбранный из референтной группы населения, потребляет меньшее количество калорий, чем необходимо для того, чтобы вести активный и здоровый образ жизни; этот показатель традиционно используется ФАО как индикатор голода.

Расходы государственного сектора на лесное хозяйство – расходы на деятельность в области лесного хозяйства всех государственных организаций (в том числе на субнациональном уровне), за исключением коммерческих организаций, находящихся в собственности государства (национализированные или государственные предприятия). Они включают в себя все бюджетные ассигнования, выделенные на лесное хозяйство и осваиваемые всеми участвующими организациями, включая расходы на выполнение административных функций, фонды лесовосстановления, прямую поддержку сектора (например, гранты и субсидии)

и поддержку других организаций, связанных с лесной отраслью (например, учебных и научных центров) (ФАО, 2015а).

Расходы государственного сектора на сельское хозяйство – расходы по линии различных составляющих государственного сектора, таких как государственные ведомства, организации государственного сектора и партнеры по развитию (ФАО, 2012с).

Режим землевладения – представляет собой взаимоотношения, определяемые как законом, так и обычаем, между людьми, как отдельными людьми, так и группами, касательно земли и соответствующих природных ресурсов (включая водные ресурсы, деревья, полезные ископаемые и ресурсы дикой природы). Правила землевладения определяют распределение в обществах прав собственности на землю и могут определять, кто какие ресурсы может использовать, в течение какого периода и на каких условиях (ФАО, 2005).

Сельскохозяйственные угодья включают в себя пахотные земли, земли под многолетними культурами (такими как, например, какао и кофе), а также постоянные луговые и пастбищные угодья (ФАО, 2016b).

Сельскохозяйственный ориентационный индекс – отношение доли государственных расходов на сельское хозяйство к вкладу сельского хозяйства в экономику (ФАО, 2015b).

Субсидия по определению Всемирной торговой организации – это любой финансовый вклад со стороны государства или представителя государства, который дает выгоду его получателям. ФАО использует более широкое определение и подразделяет субсидии на четыре основных категории: 1) прямые трансферты денежных средств; 2) предоставление услуг и косвенных финансовых трансфертов; 3) регулирование; и 4) невмешательство. Среди прочих альтернативных или эвфемистических названий субсидий – стимулирование, бюджетная поддержка, помощь, содействие и государственные финансовые трансферты. Данные о размерах сельскохозяйственных субсидий, приведенные в

настоящем исследовании, взяты из работы McFarland, Whitley and Kissinger (2015), где используется видоизмененное определение субсидий, данное ФАО.

Число людей, страдающих от недоедания – оценочное число людей, которым угрожает недоедание.

МЕТОДОЛОГИЯ

Глава 2

Анализ динамики изменений в землепользовании, представленный в Главе 2, основывается на данных о состоянии лесных ресурсов, представленных странами и опубликованных в «Глобальной оценке лесных ресурсов – 2015» (ФАО, 2015а), а также на данных о сельском хозяйстве, категориях доходов и народонаселении, опубликованных ФАО (2016а)²³ и Всемирным банком²⁴. Хотя эти данные происходят из разных источников и неоднородны по своей достоверности, они дают представление о масштабах изменений в землепользовании по всему миру.

Аналитические данные, приведенные на рис. 2.1–2.8 и в соответствующем текстовом материале, охватывают те страны и территории, по которым имелись данные о площади как сельскохозяйственных (ФАО, 2016а), так и лесных угодий (ФАО, 2015а). Страны, в чьих данных имелись значительные разночтения, были исключены из анализа. На рис. 2.1 обобщаются данные по 214 странам. На рис. 2.2, 2.5, 2.6 и 2.7 обобщаются данные по 213 странам, а на рис. 2.3 – по 234 странам. На рис. 2.4 обобщены данные по 151 стране. В рис. 2.5 использованы категории доходов, соответствующие определению Всемирного банка²⁵, и не учитываются изменения в категориях доходов, произошедшие за период 2000–2010 годов. Карта на рис. 2.8 и более подробная информация, приведенная в таблице 2.1, основаны на анализе данных по 145 странам. Из анализа исключены результаты кабинетных исследований, проведенных для «Глобальной оценки лесных ресурсов – 2015» на

23 См. <http://faostat3.fao.org/home>.

24 См. <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

25 См. <http://data.worldbank.org/news/new-country-classifications>.

» недостаточно достоверных данных о площади лесов (наряду со странами, в чьих данных содержались значительные разночтения); кроме того, Сербия и Черногория, Судан и Южный Судан также были исключены из-за отсутствия дезагрегированных данных по сельскому хозяйству. При анализе не учитывались изменения, составляющие менее одного процента.

В анализе землепользования по климатическим зонам страны, относящиеся к нескольким климатическим зонам, классифицировались по признаку преобладающей в этих странах климатической зоны. Например, на территории Соединенных Штатов Америки имеются бореальные, умеренные и субтропические леса, но поскольку самой крупной категорией лесов являются умеренные, эта страна отнесена здесь к умеренной климатической зоне. Классификация стран по климатическим зонам показана рис. А.1.

Глава 3

Анализ нормативных документов

Качественный и количественный анализ государственных общенациональных нормативных документов в отношении лесов, сельского хозяйства, земли, продовольствия и развития проводился с использованием поиска по ключевым словам. Использовались группы ключевых слов, которые были сочтены относящимися к изменениям в землепользовании, затрагивающим леса и сельское хозяйство. В их числе: репрофилирование земель, землеустройство, заброшенные лесные и сельскохозяйственные земли, увеличение площади сельскохозяйственных угодий за счет лесных земель и наоборот, противоречия при смене режима землепользования, системы агролесоводства, лесная продукция, демографический рост, изменение климата, продовольственная безопасность, межсекторное взаимодействие и координация, гармонизация мер политики в различных секторах, лесоразведение и лесовосстановление. В странах, в которых приняты нормативные документы более чем по трем секторам, был проведен углубленный анализ для оценки приоритетов, положенных в их основу, и несоответствия между национальными приоритетами.

Основными источниками документов были юридическая служба ФАО, «Анализ нормативных решений в сфере продовольствия и сельского хозяйства» (FAPDA) и базы данных по лесной политике. Ряд документов был получен от региональных, субрегиональных и страновых отделений ФАО. Полный качественный анализ основывался на нормативных документах на английском, испанском, русском и французском языках в формате PDF и Word. При необходимости привлекались дополнительные источники информации: региональные и субрегиональные отделения ФАО, страновые доклады Агентства США по международному развитию по землепользованию, аналитические материалы FAPDA, страновые доклады, подготовленные для «Глобальной оценки лесных ресурсов – 2015», доклады СВОД+, а также другая литература и поиск в Интернете. В таблице А.1 представлено число проанализированных документов (и общее число собранных документов (таблица А.1)).

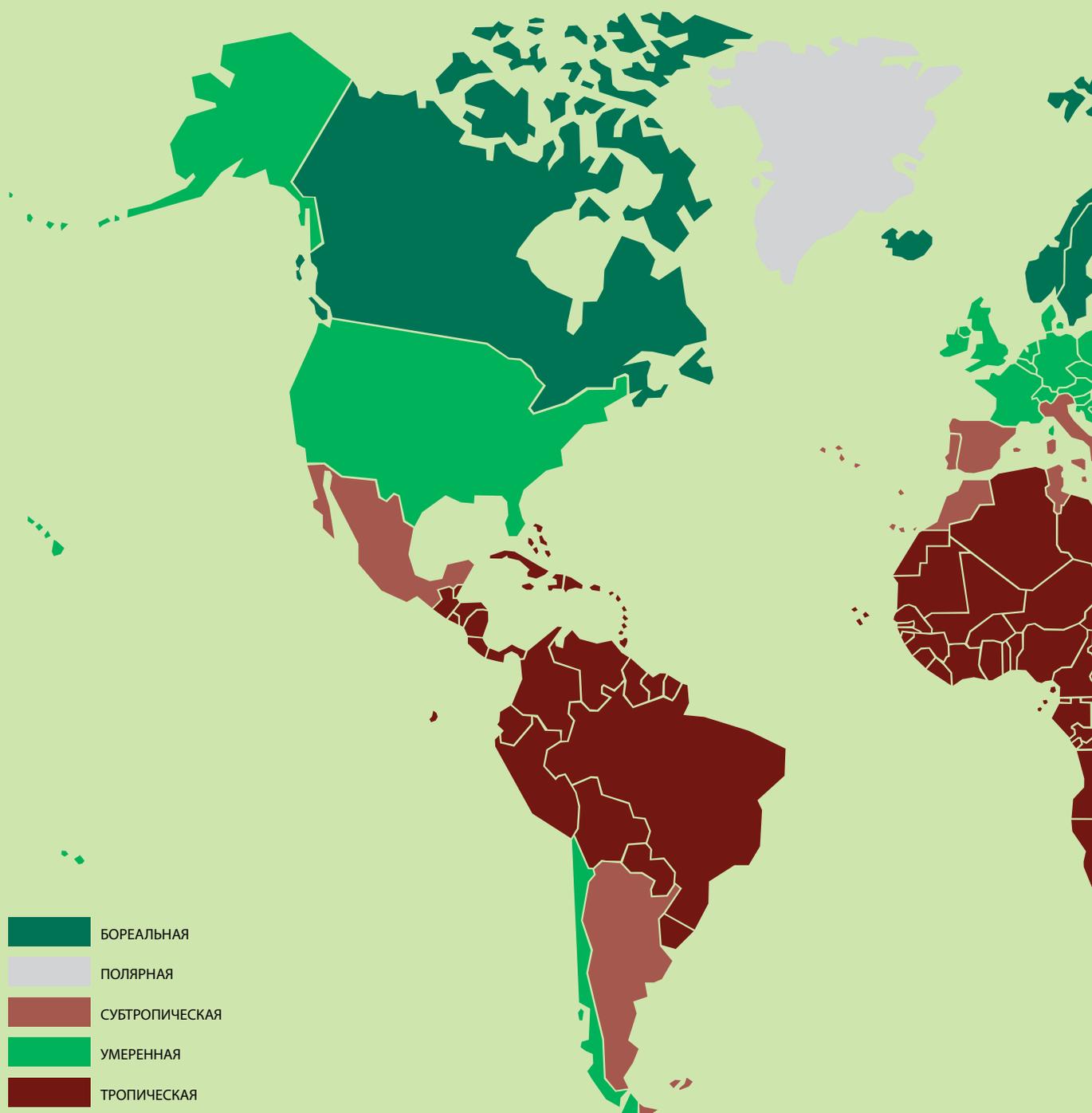
Соответствующие документы были выбраны из баз данных с помощью поиска по ключевым словам, тематически связанным с переводом земель из лесохозяйственного в сельскохозяйственное землепользование и наоборот. Каждый отобранный документ был прочитан, из него был выбран соответствующий текст, который был обобщен в виде резюме из двух предложений и включен в таблицу с результатами. По возможности в резюме включались прямые цитаты. В случае явных противоречий и неполноты данных в таблице делались соответствующие примечания.

В таблице А.2 представлен перечень стран, чьи данные использованы для анализов, представленных на рис. 3.1–3.5.

Анализ особенностей нормативно-правового регулирования

Профильные национальные нормативно-правовые акты были единообразно проанализированы на предмет оценки ясности и полноты норм, регулирующих репрофилирование лесов и изменение землепользования. Анализ проводился на выборке стран из различных регионов мира. Выборочный подход оказался необходим в силу »

СТРАНЫ В РАЗБИВКЕ ПО ПРЕОБЛАДАЮЩИМ КЛИМАТИЧЕСКИМ ЗОНАМ

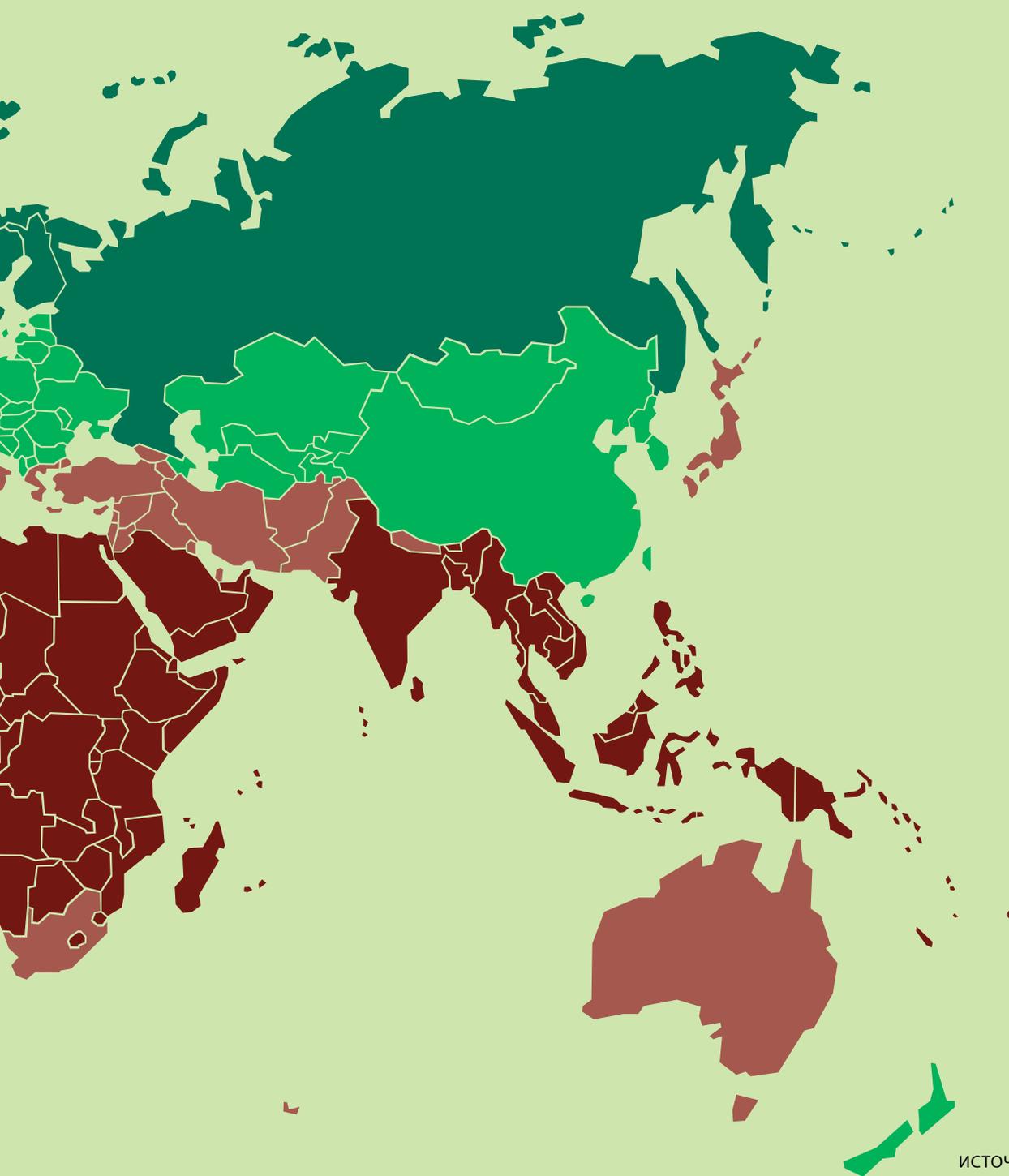


» глубоко конкретного характера юридических документов (поиска по ключевым словам недостаточно, необходимо изучать весь документ целиком) и из-за того, что искомая информация содержится не только в самом законодательстве, но и разбросана по множеству нормативных и подзаконных актов.

Правовая база нескольких стран бассейна реки Конго и Латинской Америки была выделена в отдельное, более глубокое исследование.

Анализ инвестиций в сельское и лесное хозяйство

Этот анализ был посвящен инвестициям в лесное и сельское хозяйство и его воздействию на состояние земель во всех



ИСТОЧНИК: ФАО, 2015а.

странах. Из-за отсутствия полноценных данных, на основании которых можно было бы делать упорядоченные сопоставления, пришлось в максимальной степени опираться на имеющиеся базы данных и информацию. Это вызвало определенные трудности, поскольку в имеющихся информационных источниках используются разные определения, разные уровни агрегирования и форматы

отчетности с различной терминологией. В целом данные о лесах отличаются меньшей достоверностью, чем данные о сельском хозяйстве, особенно там, где высока доля неформальной или незаконной деятельности. Поэтому для сопоставления обоих секторов и выявления общих тенденций и последствий для землепользования в анализе использовались условные величины. ■

ТАБЛИЦА А.1

ЧИСЛО ПРОАНАЛИЗИРОВАННЫХ ДОКУМЕНТОВ И ТЕМАТИКА СОДЕРЖАЩИХСЯ В НИХ БАЗ ДАННЫХ

РЕГИОН	СТРАНА	ТЕМАТИКА ДОКУМЕНТА					
		ЛЕСА	ПРО- ДОВОЛЬ- СТВИЕ	ОБЩЕНА- ЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ	СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО	ЗЕМ. РЕ- СУРСЫ	СТРАНОВЫЕ ДОКЛАДЫ
Южная Америка	Аргентина	2		1	1	1	
Южная Америка	Боливия (Многонациональное государство)	1		1	2		
Африка	Буркина-Фасо		1	1	1		
Африка	Бурунди	1			1		
Азия	Камбоджа	1		1		3	
Африка	Камерун	1					
Северная Америка	Канада	1		1			
Южная Америка	Чили						1
Южная Америка	Колумбия	1	1	1		1	
Центральная Америка	Коста-Рика	1	2	1	2		1
Европа	Хорватия	1		1			
Африка	Египет	1		1	2		
Африка	Эфиопия		1	1			
Африка	Гамбия						1
Европа	Грузия	1		1	1		1
Европа	Германия	1		1			
Африка	Гана	2	1		1		1
Карибский бассейн	Гренада		1				
Африка	Кения	1		1	1	1	
Азия	Кыргызстан			1			
Африка	Малави		1				
Африка	Мали						1
Европа	Республика Молдова			1			
Азия	Мьянма		1				
Африка	Нигер	1	1		1		
Африка	Нигерия	1					
Южная Америка	Перу	1	1	1			
Европа	Румыния	1		1	1		
Африка	Руанда	1		1	2	1	
Африка	Сенегал	1		2	1		
Африка	Объединенная Республика Танзания	1					
Африка	Тунис						1
Африка	Уганда	1		1	1	1	
Азия	Вьетнам						1
Африка	Замбия	1			1		
Общее число проанализированных документов		25	11	21	19	8	8
ОБЩЕЕ ЧИСЛО ДОКУМЕНТОВ В БАЗЕ ДАННЫХ		107	19	26	34	10	N/A

ПРИМЕЧАНИЕ: в таблице представлены государственные общенациональные нормативные документы, составленные на английском, испанском, русском и французском языках в формате PDF и Word. Наряду с анализом нормативных документов из этих 35 стран также были изучены приоритеты государственной политики, закрепленные в нормативных документах из следующих пяти стран: Бразилия, Гватемала, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Парагвай и Сальвадор.

ТАБЛИЦА А.2
ПЕРЕЧЕНЬ СТРАН, ЧЬИ ДАННЫЕ ИСПОЛЬЗОВАНЫ ДЛЯ АНАЛИЗОВ, ПРЕДСТАВЛЕННЫХ НА РИС. 3.1–3.5.

РИС. 3.1	РИС. 3.2	РИС. 3.3	РИС. 3.4	РИС. 3.5
Буркина-Фасо	Камбоджа	Аргентина	Бурунди	Египет
Бурунди	Перу	Боливия (Многонациональное государство)	Египет	Грузия
Камбоджа	Нигер	Бразилия	Грузия	Гана
Камерун	Сенегал	Камбоджа	Гана	Кения
Канада	Уганда	Коста-Рика	Кения	Румыния
Хорватия	Объединенная Республика Танзания	Египет	Румыния	Руанда
Египет	Замбия	Сальвадор	Сенегал	Сенегал
Эфиопия		Грузия	Руанда	Уганда
Грузия		Гана	Уганда	Замбия
Германия		Гватемала	Замбия	
Гана		Кения		
Гренада		Нигер		
Кения		Нигерия		
Казахстан		Парагвай		
Лаосская Народно-Демократическая Республика		Румыния		
Малави		Руанда		
Мали		Сенегал		
Республика Молдова		Уганда		
Мьянма				
Нигер				
Нигерия				
Румыния				
Руанда				
Сенегал				
Объединенная Республика Танзания				
Уганда				
Замбия				
27 СТРАН	7 СТРАН	18 СТРАН	10 СТРАН	9 СТРАН

Глава 4

Критерий отбора стран в качестве практических примеров для исследования

Страны для исследования отбирались на основании данных из официальных источников ООН, а именно «Глобальной оценки лесных ресурсов – 2015» (ФАО, 2015а), FAOSTAT3 (FAO, 2016а) и базы данных Всемирного банка (World Bank, 2016).

Критерии, демонстрирующие улучшение продовольственной безопасности, основывались на двух индикаторах, а именно распространенности недоедания – РН – и числе людей, страдающих от недоедания – ЧН (ФАО, 2013b). РН является традиционным индикатором голода ФАО, а ЧН – официальный индикатор, принятый на Всемирном продовольственном саммите в 1996 году. Целевой показатель 1С, установленный в Целях развития тысячелетия, предусматривал сокращение числа недоедающих вдвое или снижение их доли до менее пяти процентов от численности населения за период с 1990 по 2015 годы, а на Всемирном продовольственном саммите был принят целевой показатель сокращения вдвое числа недоедающих за период с 1990-1992 годов по 2015 год. В качестве критерия для определения стран, где продовольственная безопасность повысилась, использовалось достижение целевого показателя 1С Целей развития тысячелетия либо в совокупности с целевым показателем Всемирного продовольственного саммита, либо в виде снижения доли недоедающих до менее пяти процентов от численности населения.

Критериями, демонстрирующими расширение или сохранение площади лесов в странах, служили либо расширение площади лесов, либо убыль лесов, не превышающая 5,5 процента за период с 1990 по 2015 год.

Для облегчения анализа круг рассматриваемых примеров был ограничен странами площадью от 650 тыс. га до 900 млн га, где леса занимают (на 2015 год) от 6 до 80 процентов территории.

В ходе анализа было установлено, что в период с 1990 по 2015 год сохранить или увеличить площадь лесов и укрепить продовольственную безопасность удалось в следующих 22 странах: Вьетнам, Доминиканская Республика, Габон, Гана, Гайана, Грузия, Иран (Исламская Республика), Коста-Рика, Ливан, Малайзия, Марокко, Мексика, Перу, Республика Корея, Таиланд, Тунис, Турция, Узбекистан, Уругвай, Фиджи, Чили и Южная Африка. Эти страны были сгруппированы по регионам и уровням доходов согласно классификации Всемирного банка²⁶. Поскольку в этом списке не оказалось стран с низким уровнем доходов, в число отобранных для изучения стран были включены страны с низким доходом, удовлетворяющие критерию площади лесов и Цели тысячелетия 1С, но не критерию Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия; это Бангладеш и Гамбия²⁷.

Таким образом, в качестве примеров для исследования были отобраны следующие страны: Чили, Коста-Рика, Гамбия, Грузия, Гана, Тунис и Вьетнам. Резюме проведенного исследования основаны на итоговых отчетах по результатам исследований и других данных из источников ФАО и Всемирного банка (ФАО, 2013а; ФАО, 2015а; ФАО, 2016а; World Bank, 2016). ■

²⁶ World Bank, размещено по адресу: <http://data.worldbank.org/news/new-country-classifications-2015>.

²⁷ Со времени проведения анализа Бангладеш был восстановлен в группе стран с доходами ниже среднего

БИБЛИОГРАФИЯ

Alexandratos, N. & Bruinsma, J. 2012. *World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision*. ESA Working paper 12-03. Rome, FAO (размещено по адресу: www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf).

Angelucci, F., Balié, J., Gourichon, H., Mas Aparisi, A. & Witwer, M. 2013. *Monitoring and analyzing food and agricultural policies in Africa*. MAFAP Synthesis Report 2013. MAFAP Synthesis Report Series. Rome, FAO.

Assuncao, J., Gandour, C. & Rocha, R. 2012. *Deforestation slowdown in the Legal Amazon: prices or policies?* CPI/NAPC Working Paper (размещено по адресу: <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/03/Deforestation-Prices-or-Policies-Working-Paper.pdf>).

Barbier, B. & Burgess, J.C. 2001. The economics of tropical deforestation. *Journal of Economic Surveys*, 15(3): 413–433.

Bennett, M.T. & Xu, J. 2005. China's Sloping Land Conversion Program: institutional innovation or business as usual? Paper presented at the ZEF–CIFOR Workshop on Payments for Environmental Services in Developed and Developing Countries, Titisee, Germany, 15–18 June 2005.

BMZ. 2012. *Land use planning: concepts, tools, applications*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Eschborn, Germany, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (размещено по адресу: www.giz.de/fachexpertise/downloads/Fachexpertise/giz2012-en-land-use-planning-manual.pdf).

Boucher, D., Elias, P., Lininger, K., May-Tobin, C., Roquemore, S. & Saxon, E. 2011. *The root of the problem: what's driving tropical deforestation today?* Cambridge, Massachusetts, USA, Union of Concerned Scientists.

Brazil. 2014. Brazil voluntary national report to eleventh session of United Nations Forum on Forests (размещено по адресу: www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff11/Brazil.pdf).

Byerlee, D., Stevenson, J. & Villoriat, N. 2014. Does intensification slow crop land expansion or encourage deforestation? *Global Food Security*, 3(2): 92–98 (размещено по адресу: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221191241400011X).

Castrén, T., Katila, M., Lindroos, K. & Salmi, J. 2014. *Private financing for sustainable forest management and forest products in developing countries: trends and drivers*. Washington, DC, Program on Forests (PROFOR).

Комитет по всемирной продовольственной безопасности. 2015. *Принципы ответственного инвестирования в агропродовольственные системы*. Рим, ФАО (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/a-au866r.pdf>).

Cullotta, S., Andrej Boncina, A., Carvalho-Ribeiro, S.M., Chauvin, C., Farcy, C., Kurttila, M. & Maetzke, F.G. 2014. Forest planning across Europe: the spatial scale, tools, and inter-sectoral integration in land-use planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(8): 1384–1411 (размещено по адресу: <http://dx.doi.org/10.1080/09640568.2014.927754>).

DeFries, R.S., Rudel, T., Uriarte, M. & Hansen, M. 2010. Deforestation driven by urban population growth and agricultural trade in the twenty-first century. *Nature Geoscience*, 3: 178–181.

Demeke, D., Spinelli, A., Croce, S., Pernechele, V., Stefanelli, E., Jafari, A., Pangrazio, G., Carrasco, G., Lanos, B. & Roux, C. 2013. *Food and agriculture policy decisions: trends, emerging issues and policy alignments since the 2007/08 food security crisis*. Rome, FAO.

De Sy, V., Herold, M., Achard, F., Beuchle, R., Clevers, J.G.P.W., Lindquist, E. & Verchot, L.V. 2015. Land use patterns and related carbon losses following deforestation in South America. *Environmental Research Letters*, 10(12): 124004.

Enuoh, O.O.O. & Bisong, F.E. 2015. Colonial forest policies and tropical deforestation: the case of Cross River State, Nigeria. *Open Journal of Forestry*, 5: 66–79.

Fan, B.M. & Dong, Y. 2001. Percentage of forest cover in different historic periods of China. *Journal of Beijing Forestry University*, 23(4): 60–66.

FAO. 1993. *Guidelines for land-use planning*. FAO Development Series 1. Rome (размещено по адресу: www.fao.org/docrep/t0715e/t0715e00.htm).

ФАО. 2005. *Режим землевладения и развитие сельских районов*. ФАО – Исследования по вопросам земледелия 3. Рим (размещено по адресу: [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4307r/y4307r00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4307r/y4307r00.pdf)).

ФАО. 2011. *Глобальная оценка лесных ресурсов 2010 года*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/docrep/014/i1757r/i1757r.pdf>).

БИБЛИОГРАФИЯ

- FAO.** 2012a. *FRA 2015 terms and definitions*. Rome (размещено по адресу: www.fao.org/docrep/017/ap862e/ap862e00.pdf).
- FAO.** 2012b. *Состояние лесов мира 2012*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/docrep/016/i3010r/i3010r00.htm>).
- FAO.** 2012c. *Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства 2012: инвестирование в сельское хозяйство ради улучшения будущего*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/docrep/017/i3028r/i3028r.pdf>).
- FAO.** 2013. *Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801r/i2801r.pdf>).
- FAO.** 2013a. *Ежегодник лесной продукции 2013*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/a-i4746m.pdf>).
- FAO.** 2013b. *Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире 2013*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/docrep/019/i3434r/i3434r.pdf>).
- FAO.** 2013c. *Sourcebook on climate-smart agriculture, forestry and fisheries*. Rome (размещено по адресу: www.fao.org/docrep/018/i3325e/i3325e.pdf).
- FAO.** 2013d. *Пересмотренная Стратегическая рамочная программа на 2010/2019 годы* (размещено по адресу: <http://www.fao.org/docrep/meeting/027/mg015r.pdf>).
- FAO.** 2014a. *Состояние лесов мира 2014*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/forestry/sofo/ru/>).
- FAO.** 2014b. *Contribution of the forestry sector to national economies, 1990–2011*, by A. Lebedys & Y. Li. Forest Finance Working Paper FSFM/ACC/09. Rome.
- FAO.** 2015. *Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства 2014. Инновации в семейных фермерских хозяйствах*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/publications/sofa/2014/ru/>).
- FAO.** 2015a. *Глобальная оценка лесных ресурсов 2015*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/ru/>).
- FAO.** 2015b. *Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства 2015. Социальная защита и сельское хозяйство: разорвать порочный круг нищеты в сельских районах*. Рим (размещено по адресу: <http://www.fao.org/publications/sofa/2015/ru/>).
- FAO.** 2015c. *Government expenditure on agriculture* (размещено по адресу: www.fao.org/economic/ess/ess-economic/expenditure/en). По состоянию на 14 февраля 2016 года.
- FAO.** 2015d. *Towards effective national forest funds*, by R. Matta. FAO Forestry Paper No. 174. Rome.
- FAO.** 2015e. *Participatory and Negotiated Territorial Development: a territorial based approach to development*. Rome (размещено по адресу: www.fao.org/3/a-i4592e.pdf).
- FAO.** 2016a. FAOSTAT3. Веб-сайт (размещено по адресу: <http://faostat3.fao.org>).
- FAO.** 2016b. FAOSTAT3. Glossary (размещено по адресу: <http://faostat3.fao.org/mes/glossary/E>).
- FAO & Global Mechanism of the UNCCD.** 2015. *Sustainable financing for forest and landscape restoration: opportunities, challenges and the way forward*. Discussion paper. Rome (размещено по адресу: <http://www.fao.org/3/a-i5174e.pdf>).
- FAO & United Nations Environment Programme.** 1999. *The future of our land facing the challenge: guidelines for integrated planning for sustainable management of land resources* (размещено по адресу: www.fao.org/docrep/004/x3810e/x3810e05.htm#n).
- Fisher, B.** 2010. African exception to drivers of deforestation. *Nature Geoscience*, 3: 375–376.
- Fitzherbert, E.B., Struebig, M.J., Morel, A., Danielson, F., Bruhl, C.A., Donald, P.F. & Phalan, B.** 2008. How will oil palm expansion affect biodiversity? *Trends in Ecology and Evolution*, 23: 538–545.
- Forest Trends.** 2014. *Consumer goods and deforestation: an analysis of the extent and nature of illegality in forest conversion for agriculture and timber plantations*. Forest Trends Report Series: Forest Trade and Finance, September 2014 (размещено по адресу: www.forest-trends.org/documents/files/doc_4718.pdf).
- Fowler, M., Abbott, P., Akroyd, S., Channon, J. & Dodd, S.** 2011. *Forest sector public expenditure reviews: review and guidance note*. Washington, DC, Program on Forests (PROFOR).

Geist, H. & Lambin, E. 2001. *What drives tropical deforestation? A meta-analysis of proximate and underlying causes of deforestation based on subnational case study evidence*. Land-Use and Land-Cover Change (LUCC) Report Series 4. Louvain La Neuve, Belgium, International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP) (размещено по адресу: www.pik-potsdam.de/~luedeke/lucc4.pdf).

Gibbs, H.K., Rausch, L., Munger, J., Schelly, I., Morton, D.C., Noojipady, P., Soares-Filho, B., Barreto, P., Micol, L. & Walker, N.F. 2015a. Brazil's soy moratorium: supply chain governance is needed to avoid deforestation. *Science*, 23 January 2015, 347(6220): 377–378.

Gibbs, H.K., Munger, J., L'Roe, J., Barreto, P., Pereira, R., Christie, M., Amaral, T. & Walker, N.F. 2015b. Did ranchers and slaughterhouses respond to zero-deforestation agreements in the Brazilian Amazon? *Conservation Letters*, April 2015, 0(0): 1–10. DOI: 10.1111/conl.12175.

Gregersen, H., Lakany, H.E., Baily, L. & White, A. 2011. *The greener side of REDD+: lessons for REDD+ from countries where forest area is increasing*. Washington, DC, Rights and Resources Initiative.

Hosonuma, N., Herold, M., De Sy, V., De Fries, R.S., Brockhaus, M., Verchot, L., Angelsen, A., & Romijn E. 2012. An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries. *Environmental Research Letters*, 7(4): 0044009, 12.

Kaimowitz, D. & Angelsen, A. 1998. *Economic models of tropical deforestation: a review*. Bogor, Indonesia, Center for International Forestry Research (CIFOR).

Kishor, N.M. & Constantino, L.F. 1993. *Forest management and competing land uses: an economic analysis for Costa Rica*. LATEN Dissemination Note No. 7. Washington, DC, World Bank.

Kissinger, G. 2015. *Fiscal incentives for agricultural commodity production: options to forge compatibility with REDD+*. UN-REDD Policy Brief No. 07. Geneva, Switzerland, United Nations Collaborative Initiative on Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (REDD+) in Developing Countries.

Kissinger, G., Herold, M. & De Sy, V. 2012. *Drivers of deforestation and forest degradation: a synthesis report for REDD+ policymakers*. Vancouver, Canada, Lexeme Consulting.

Lambin, E.F. & Meyfroidt, P. 2011. Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(9): 3465–72. (размещено по адресу: www.pnas.org/content/108/9/3465).

Liu, M. & Tian, H. 2010. China's land cover and land use change from 1700 to 2005: estimations from high-resolution satellite data and historical archives. *Global Biogeochemical Cycles*, 24(3).

Malhi, Y., Adu-Bredu, S., Asare, R.A., Lewis, S.L. & Mayaux, P. 2013. African rainforests: past, present and future. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 368: 20120312 (размещено по адресу: <http://dx.doi.org/10.1098/rstb.2012.0312>).

McFarland, W., Whitley, S. & Kissinger, G. 2015. *Subsidies to key commodities driving forest loss: implications for private climate finance*. Working Paper. London, Overseas Development Institute.

Megevand, C. 2013. *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo*. Washington, DC, World Bank.

Midia Amazonia. 2015. O plano federal de controle do desmatamento (размещено по адресу: <http://midiaeamazonia.andi.org.br/texto-de-apoio/o-plano-federal-de-controle-do-desmatamento>).

Оценка экосистем на пороге тысячелетия. 2005. *Экосистемы и благосостояние человека: синтез*. Island Press, Вашингтон, О.К.

Ministério do Meio Ambiente. 2013. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª Fase (2012-2015). Brazil (размещено по адресу: http://desmatamentonaamazonia.andi.org.br/sites/default/files/ppcdam_3a_fase.pdf).

Porter-Bolland, L., Ellis, E.A., Guariguata, M.R., Ruiz-Mallén, I., Negrete-Yankelevich, S. & Reyes-García, V. 2012. Community managed forests and forest protected areas: an assessment of their conservation effectiveness across the tropics. *Forest Ecology and Management*, 268: 6–17.

Rademaekers, K., Eichler, L., Berg, J., Obersteiner, M. & Havlik, P. 2010. *Study on the evolution of some deforestation drivers and their potential impacts on the costs of an avoiding deforestation scheme*. Prepared for the European Commission by ECORYS and IIASA. Rotterdam, the Netherlands.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Rajão, R., Azevedo, A. & Stabile, M.C.** 2012. Institutional subversion and deforestation: learning lessons from the system for the environmental licencing of rural properties in Mato Grosso. *Public Administration and Development*, 32(3): 229–244.
- Robinson, B.E., Holland, M.B. & Naughton-Treves, L.** 2013. Does secure land tenure save forests? A meta-analysis of the relationship between land tenure and tropical deforestation. *Global Environmental Change*, 29: 281–293.
- Rudel, T.K.** 2013. The national determinants of deforestation in sub-Saharan Africa. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 368: 20120405.
- Rudel, T.K., Coomes, O.T., Moran, E., Achard, F., Angelsen, A., Xu, J. & Lambin, E.** 2005. Forest transitions: towards a global understanding of land use change. *Global Environmental Change*, 15: 23–31.
- Rudel, T.K., Schneider, L., Uriarte, M., Turner, B.L., DeFries, R., Lawrence, D., Geoghegan, J., Hecht, S., Ickowitz A., Lambin E.F. et al.** 2009. Agricultural intensification and changes in cultivated areas, 1970–2005. *Proceedings of the National Academy of Science*, 106: 20675–20680.
- Salim, T.** 2014. One-map policy helps resolve land disputes, overlapping permits. *The Jakarta Post*, 26 December 2014 (размещено по адресу: www.thejakartapost.com/news/2014/12/26/one-map-policy-helps-resolve-land-disputes-overlapping-permits.html).
- Soares-Filho, B., Rajão, R., Macedo, M., Carneiro, A., Costa, W., Coe, M., Rodrigues, H. & Alencar, A.** 2014. Cracking Brazil's forest code. *Science*, 344(6182): 363–364.
- Stuedler, D. ed.** 2014. *Cadaster 2014 and beyond*. International Federation of Surveyors (FIG), May 2014.
- Sunderland, T., Achdiawan, R., Angelsen, A., Babigumira, R., Ickowitz, A., Paumgarten, F. & Reyes-García, V.** 2014. Challenging perceptions about men, women, and forest product use: a global comparative study. *World Development*, 64 (Supplement 1): S56–S66 (размещено по адресу: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14000692).
- UN.** 2008. *Agriculture*. New York, USA, UN Department of Economic and Social Affairs (размещено по адресу: www.un.org/esa/sustdev/publications/trends2008/agriculture.pdf).
- ООН.** 2015а. *Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*. A/RES/70/1. Нью-Йорк, США (размещено по адресу: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R).
- ООН.** 2015b. Проект декларации министров этапа заседаний высокого уровня одиннадцатой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам (размещено по адресу: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.18/2015/L.1/Rev.1&Lang=R).
- РКИКООН.** 2015. Принятие Парижского соглашения, проект решения -/СР.21. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) (размещено по адресу: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/rus/l09r01r.pdf>).
- UN-REDD.** 2013. *Guidance note on gender sensitive REDD+* (размещено по адресу: http://redd.unfccc.int/uploads/2234_15_guidance_note_gender_sensitive_redd_english_final.pdf).
- von Carlowitz, H.C.** 1713. *Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und Naturgemäße Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*. Reprint of 2nd edition, 2009. Remagen-Oberwinter, Germany, Verlag Kessel.
- Williams, M.** 2003. *Deforesting the earth: from prehistory to global crisis*. University of Chicago Press.
- World Bank.** 2016. World DataBank (размещено по адресу: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>).
- World Bank, FAO & International Fund for Agricultural Development.** 2009. *Gender in agriculture source book*. Washington, DC (размещено по адресу: <http://siteresources.worldbank.org/INTGENAGRLIVSOUBOOK/Resources/CompleteBook.pdf>).
- Всемирный лесной конгресс.** 2015. Итоговые документы XIV Всемирного лесного конгресса, состоявшегося в Дурбане, Южная Африка, 7–11 сентября 2015 года (размещено по адресу: <http://www.fao.org/about/meetings/world-forestry-congress/outcome/en/>).

2016 СОСТОЯНИЕ ЛЕСОВ МИРА

ЛЕСА И СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Леса и деревья способствуют устойчивому ведению сельского хозяйства. Они стабилизируют почву и климат, регулируют водосток, дают тень и укрытие, создают ареал обитания для опылителей и естественных врагов сельскохозяйственных вредителей. Они также вносят свой вклад в обеспечение продовольственной безопасности сотен миллионов людей и служат для них важным источником питания, энергии и дохода. При этом сельское хозяйство по-прежнему является основным фактором обезлесения в мире, а меры государственной политики в области сельского и лесного хозяйства и земельных отношений зачастую не согласуются друг с другом.

В докладе «Состояние лесов мира (СОФО) – 2016» на примере успехов, достигнутых во Вьетнаме, Гане, Гамбии, Грузии, Коста-Рике, Тунисе и Чили, показано, что можно добиться повышения продуктивности сельского хозяйства и укрепления продовольственной безопасности и одновременно с этим остановить и даже обратить вспять процесс обезлесения. Комплексное планирование землепользования является ключевым условием, позволяющим обеспечить баланс между различными видами землепользования с опорой на правильные инструменты политики по развитию устойчивого лесного и сельского хозяйства.



ISBN 978-92-5-409208-5 ISSN 2070-6235



9 789254 092085

I5588R/1/07.16