



Европейская экономическая комиссия

Комитет по лесам и лесной отрасли

Семьдесят вторая сессия

Казань, 18–21 ноября 2014 года

Пункт 3 с) предварительной повестки дня

Информация о лесах, представление отчетности и перспективные исследования

Исследование "Собственность на леса в регионе ЕЭК"

Записка секретариата

Резюме

В настоящем документе представлена информация об организации, содержании и планах проведения исследования, посвященного собственности на леса в регионе ЕЭК ООН. Это исследование проводится в тесном сотрудничестве с проектом FACESMAP программы COST¹ и другими партнерами. В настоящее время разрабатывается новый вопросник в отношении собственности на леса, который будет служить основным инструментом сбора информации для подготовки этого исследования.

Ожидается, что Комитет выскажет замечания и предложения в отношении сферы охвата и организации процесса представления данных о собственности на леса и режимах лесовладения в регионе ЕЭК (см. пункт 29 повестки дня).

¹ Проект FACESMAP программы COST: Европейская программа в области научно-технического сотрудничества (COST), проект "Изменения в структуре собственности на леса в Европе: значение для управления и политики" (FACESMAP).



I. Введение

1. Собственность на лес обычно означает юридическое право свободно и в исключительном порядке пользоваться лесом, осуществлять за ним контроль и его передачу или извлекать из него иные выгоды. Зачастую права и обязанности, связанные с лесом, передаются его законным собственником другим лицам или группам лиц. Поскольку режимы лесовладения² также влияют на различные аспекты пользования и управления лесами, их следует рассматривать в качестве важного элемента анализа собственности на леса.

2. Собственность на леса и режимы лесовладения оказывают существенное влияние на управление лесными экосистемами, развитие сельских районов и снабжение соответствующими ресурсами и услугами. Структура собственности на леса и режимы лесовладения в регионе ЕЭК характеризуются большим разнообразием, в связи с чем чрезвычайно важно располагать обновленной информацией о лесах, управлении ими и роли, которую они играют в этом контексте.

3. В регионе ЕЭК приблизительно 70% лесов находится в общественной собственности, однако ситуация в отдельных странах характеризуется большими различиями. Согласно Оценке лесных ресурсов ФАО за 2010 год, в восточной части региона ЕЭК в общественной собственности находится почти 100% лесов. Это обусловлено главным образом структурой собственности на леса в Российской Федерации, а также преобладанием общественных лесов в других странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. На долю лесов, находящихся в общественной собственности в Центральной и Западной Европе, приходится 40% общей площади лесов, однако ситуация в отдельных странах является весьма не одинаковой. В западной части региона ЕЭК на долю общественных лесов приходится 68% общей площади лесов, что обусловлено структурой собственности в Канаде, где леса находятся преимущественно в общественной собственности, в то время как в Соединенных Штатах доля общественных лесов составляет приблизительно 50%.

4. Согласно ОЛР-2010, управление в 89% общественных лесов в регионе ЕЭК осуществляется государственными организациями. Оставшиеся 11% общественных лесов находятся в управлении частных корпораций и учреждений. Эти леса в основном находятся в России, где правительство заключает соглашения о среднесрочной или долгосрочной аренде.

5. В период 1990–2010 годов площадь частных лесов в регионе ЕЭК в целом возросла. Этот рост объясняется в основном увеличением площади частных лесов в Центральной Европе в результате их реституции, в то время как в Северной Америке этот показатель снизился. Большинство частных лесов принадлежит отдельным лицам (т.е. частным лицам или семьям), а менее значительная часть – корпорациям, главным образом, в Северной Европе и Северной Америке.

6. Раздробленность владений является одним из важнейших вопросов в связи с собственностью на леса. Согласно докладу "Частные лесовладения в Европе", площадь 86% частных лесных владений составляет в среднем менее 5 га,

² Режим лесовладения представляет собой определенные либо законом, либо обычным правом взаимоотношения между отдельными лицами или группами лиц относительно природных и других ресурсов. Режимы лесовладения устанавливают, кто может пользоваться соответствующими ресурсами, в течение какого периода времени и на каких условиях.

однако удельный вес этих лесовладений в общей площади частных лесов в странах, представивших информацию, находится на уровне всего 19%.

7. Коэффициенты использования лесов в целях производства древесины являются неодинаковыми и могут служить показателем роли, которую играют леса в различных странах региона ЕЭК. Например, в некоторых странах (во Франции, Финляндии, Болгарии и Германии) коэффициент использования частных лесов заметно выше, чем в случае общественных лесов, в то время как в других странах (в Словении, Австрии, Швейцарии и Бельгии) сложилась обратная ситуация. Однако при объяснении этих различий следует учитывать весь спектр существующих условий.

II. Обоснование необходимости проведения исследования

8. Собственность являлась предметом общих оценок лесных ресурсов и конкретных инициатив в области представления данных о лесах на протяжении десятилетий; однако полнота и качество имеющихся данных по-прежнему характеризуются большими различиями. Базовая информация о собственности на леса включается в Глобальную оценку лесных ресурсов ФАО. В этом докладе представлена информация об основных категориях собственности и видах режима владения общественными лесами с приведением показателей площади. Более конкретная информация представляется по линии общеевропейского процесса; один из количественных показателей (6.1)³ касается общественных и частных лесовладений. Самая подробная информация о собственности на леса была представлена в докладе "Частные лесовладения в Европе", который был опубликован ЕЭК/ФАО в 2010 году. Это исследование содержит самую разнообразную информацию о частных лесах, их владельцах и режимах управления, однако оно основывается на данных, которые были собраны в 2006 году среди относительно небольшого числа европейских стран.

9. Недостаточный уровень качества и охвата данных и отсутствие всеобъемлющей информации о собственности на леса в регионе ЕЭК были отмечены пользователями, которые просили Секцию лесного хозяйства и лесоматериалов ЕЭК/ФАО заняться этими вопросами. Необходимость проведения нового исследования, посвященного собственности на леса, была отмечена на тридцать четвертой сессии Совместной рабочей группы ЕЭК/ФАО по вопросам статистики, экономики и управления в лесном секторе, на которой страны и другие заинтересованные стороны рекомендовали подготовить новое исследование. Секретариату было предложено связаться с соответствующими партнерами с целью изучения возможности подготовки нового доклада на эту тему.

10. В ответ на эти просьбы работа, связанная с представлением информации о собственности на леса, была включена в Программу работы на период 2014–2017 годов, а также в перечень мероприятий, подлежащих осуществлению в 2014 году, который был согласован на совместной сессии Комитета по лесам и лесной отрасли (КЛЛО) и Европейской комиссии ФАО по лесному хозяйству (ЕКЛХ) в Рованиemi, Финляндия, в декабре 2013 года.

³ Улучшенные общеевропейские показатели устойчивого лесопользования; совещание КОЛЕМ на уровне экспертов, 7–8 октября 2002 года, Вена, Австрия. Критерий 6: социально-экономические функции и условия, показатель 6.1 Число лесовладений в разбивке по категориям собственности и размерам.

III. Процесс

11. Секция лесного хозяйства и лесоматериалов ЕЭК/ФАО начала подготовительную работу с установления контактов с партнерами для рассмотрения возможностей налаживания сотрудничества с целью подготовки нового доклада. Для этого была создана неофициальная основная группа в составе экспертов из Европейской конфедерации частных лесовладельцев (ЕКЧЛВ), Европейского лесного института (ЕЛИ), Европейской ассоциации государственных лесных организаций (ЕАГЛО) и Европейской федерации общинных лесовладений (ЕФОЛВ), а также проекта COST "Изменения в структуре собственности на леса в Европе: значение для управления и политики" (FACESMAP).

12. Первоначальный обзор имеющихся данных показал, что прежде всего не хватает информации о частных лесах, особенно в контексте изменений, происшедших в собственности на леса в последние десятилетия. Было также отмечено, что опыт сбора и анализа данных о частных лесовладельцах невелик, и это затрудняет сбор такого рода данных. Таким образом, было сочтено, что осуществление нового проекта FACESMAP по линии программы COST представляет собой уникальную возможность в плане улучшения процесса представления данных и решения упомянутых выше вопросов. Благодаря четкой увязке целей и мероприятий Секция лесного хозяйства и лесоматериалов ЕЭК/ФАО наладила сотрудничество с проектом FACESMAP в области представления данных о собственности на леса. Это сотрудничество, основанное на уважении интересов обоих партнеров, позволит распределить обязанности и, кроме того, будет способствовать представлению более полных и содержательных данных.

13. Большинство данных о собственности на леса в регионе ЕЭК будет собрано с помощью совместного вопросника ЕЭК ООН/ФАО и FACESMAP, который был разработан экспертами ЕЭК ООН/ФАО и FACESMAP в рамках тесного сотрудничества в основной группе. Подготовительный этап предусматривает проведение многоступенчатых консультаций со странами и заинтересованными сторонами. Национальные доклады будут совместно составляться национальными экспертами ЕЭК ООН/ФАО и национальными координаторами FACESMAP.

14. Первый проект нового вопросника был подготовлен весной 2014 года. Он основывается на варианте вопросника 2006 года, а также на рекомендациях основной группы. Новыми важными изменениями, по сравнению с вариантом 2006 года, стали включение вопросов о всех формах собственности на леса и видах режимов лесовладения, а также расширение географического охвата на весь регион ЕЭК. Вопросник призван обеспечить получение информации в отношении коэффициентов использования, фрагментации собственности и мотивации лесовладельцев, что поможет понять вопросы, связанные с экономическими, экологическими и социальными аспектами лесов, равно как и их значимость для конкретных категорий собственности. В некоторых случаях была проведена работа по обновлению терминов, определений и классификаций, с тем чтобы они были сопоставимыми с теми, которые используются в рамках представления информации на глобальном и общеевропейском уровнях.

15. Проект, а также планы представления данных о собственности на леса были рассмотрены Группой специалистов (ГС) ЕЭК ООН/ФАО по мониторингу устойчивого лесопользования (УЛП) на ее первом совещании в мае 2014 года в Измире, Турция. Группа отметила важную роль потенциала национальных корреспондентов в плане обеспечения полноты и качества данных. Кроме того, Группа подчеркнула необходимость расширения подготовительного процесса, с

тем чтобы он предусматривал проведение консультаций по предварительному проекту со странами и другими заинтересованными сторонами. Группа подчеркнула важность сотрудничества между ЕЭК ООН/ФАО и национальными координаторами FACESMAP в рамках подготовки национальных докладов и предложила, чтобы корреспонденты ЕЭК ООН/ФАО возглавили работу по анализу количественных показателей, а специалисты FACESMAP занялись поиском ответов на вопросы, которые все еще остаются открытыми.

16. Работа, связанная с представлением информации о собственности на леса, включая вопросник, обсуждалась на тридцать шестой сессии Рабочей группы ЕЭК/ФАО по вопросам статистики, экономики и управления в лесном секторе. Рабочая группа дала высокую оценку этой работе и общей организации процесса, а также сотрудничеству с проектом FACESMAP программы COST и другими заинтересованными сторонами.

17. Вопросу о структуре собственности на леса в регионе ЕЭК ООН и соответствующей информации было посвящено обсуждение за "круглым столом", организованное в ходе сессии Совместной рабочей группы. В ходе этого обсуждения за "круглым столом" делегаты и другие стороны, для которых вопросы собственности на леса представляют интерес, также высказали свои замечания по вопроснику, посвященному собственности на леса. Обсуждение за "круглым столом", а также выступления приглашенных экспертов и представителей аудитории позволили получить большой объем информации о собственности на леса, которая была включена в новый вопросник.

18. В целом Рабочая группа, высказывая свои замечания и давая руководящие указания в отношении следующих этапов процесса, согласилась с рекомендациями ГС. Кроме того, Рабочая группа рекомендовала, чтобы вопросник был дополнительно рассмотрен и улучшен на следующих совещаниях:

- совещании программы COST во Фрайбурге в сентябре 2014 года;
- совещании ГС в Женеве в октябре 2014 года; и
- сессии КЛЛО в Казани в ноябре 2014 года.

После завершения процесса рассмотрения окончательный проект нового вопросника будет выпущен в декабре 2014 года, а сбор данных начнется весной 2015 года. Ожидается, что доклад будет опубликован осенью 2015 года.

IV. Вопросник и рекомендации

19. Новый вопросник был подготовлен на основе процесса консультаций с участием стран и заинтересованных сторон, представлявших пользователей и производителей, исследователей и специалистов-практиков. Рекомендации и замечания, вынесенные в ходе этого процесса, были учтены при подготовке вопросника. Резюме рекомендаций приводится ниже.

20. Новый вопросник должен охватывать все три составляющие устойчивого лесопользования. Собранная информация должна позволить провести всеобъемлющий обзор структуры собственности на леса, в том числе обзор состояния отдельных лесных ресурсов, целей, которые ставят перед собой владельцы, и эффективности их мер по выполнению этих целей, а также финансирования лесного хозяйства при различных формах собственности на леса. Благодаря этому вопроснику страны получают возможность описать существующие формы собственности на леса в общем контексте национального лесного хозяйства,

динамику эволюции структуры собственности во времени и влияние, которое оказывает структура собственности на леса на ведение лесного хозяйства.

21. В ходе обследования будут рассмотрены важнейшие вопросы политики/управления, связанные с собственностью на леса. Перечень соответствующих вопросов будет составлен с участием заинтересованных сторон. Один из самых основных вопросов касается последствий фрагментации собственности на леса, и его необходимо четко изложить и отразить в вопроснике.

22. Вопросник должен позволить получить ответы на следующие вопросы:

- Каким образом регулируются, осуществляются и признаются право собственности на леса и право на владение землей?
- Кто отвечает за управление лесами, находящимися в различных категориях собственности?
- Каким образом определяются и распределяются функции и обязанности государственных и частных лесовладельцев?
- Какова мотивация владельцев/управляющих и какие последствия она может иметь для управления лесами и их состояния?
- Каким образом лесовладельцы/управляющие организованы в ассоциации/группы производителей и какова структура этих ассоциаций/групп производителей?
- Существуют ли и необходимы ли инструменты политики для оказания помощи частным лесовладельцам в целях ведения активного лесного хозяйства?
- Каковы потоки ресурсов (расходов и доходов) между государственными бюджетами и лесовладельцами?

23. Помимо информации о лесах, вопросник должен также предусматривать сбор данных о прочих лесопокрытых землях (ПЛЗ), хотя не все страны могут представить по ПЛЗ столь же надежную информацию. В вопроснике должна быть учтена роль всего спектра товаров и продуктов, которые могут иметь значение для различных стран региона ЕЭК ООН.

24. Вопросник должен обеспечивать эффективное использование уже собранных данных. По возможности, он должен согласовываться с предыдущим вопросником, использовавшимся в 2006 году. Все термины и показатели для вопросника должны быть тщательно определены и описаны, что необходимо для получения сопоставимых данных. Терминология и классификация, используемые в вопроснике, должны согласовываться с теми, которые применяются в рамках глобальной и общеевропейской систем.

25. В целях улучшения сбора данных для стран следует разработать руководящие принципы представления данных. Национальным экспертам, отвечающим за сбор данных, следует оказать дополнительную поддержку. В связи с в целом небольшим объемом имеющихся данных за поддержкой следует обратиться ко всем соответствующим заинтересованным сторонам. Особенно большое значение для успешного проведения сбора данных на национальном уровне имеет поддержка со стороны организаций лесовладельцев (государственных и частных).

26. Вопросник должен состоять из двух частей (в одной будет запрашиваться качественная информация, а в другой – количественная), которые подлежат распространению среди координаторов проекта FACESMAP программы COST

и корреспондентами ЕЭК ООН/ФАО. Если количественные данные отсутствуют, то для получения ответа на соответствующий вопрос страны должны иметь возможность представлять описательную информацию. Кроме того, следует четко указывать характер информации (официальные данные или же мнение эксперта).

V. Выводы

27. Весь процесс подготовки к исследованию и проведения консультаций подтвердил, что наличие информации о влиянии, которое оказывают структура собственности на леса и режимы лесовладения на системы управления лесами, имеет чрезвычайно большое значение для понимания и дальнейшего обеспечения устойчивого лесопользования. Новый вопросник, на основе ответов на который будет подготовлен новый доклад о собственности на леса, явится важным инструментом для улучшения положения в этой области.

28. Предварительный проект вопросника будет представлен Комитету в отдельном документе (ECE/TIM/2014/INF.4).

29. Комитету предлагается:

а) высказать замечания и предложения в отношении сферы охвата и организации процесса представления данных о собственности на леса и режимах лесовладения в регионе ЕЭК;

б) обозначить ключевые вопросы, связанные с собственностью на леса и режимами лесовладения в регионе ЕЭК, на которые следует обратить внимание в рамках нового цикла представления информации;

в) высказать замечания и сформулировать рекомендации в отношении формы и содержания совместного вопросника, посвященного собственности на леса в регионе ЕЭК ООН.