



**Форум Организации Объединенных Наций
по лесам****Пятая сессия**

Нью-Йорк, 16–27 мая 2005 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

Этап заседания высокого уровня**(на уровне министров) и политический диалог
с руководителями международных организаций****Письмо постоянных представителей Швейцарии и Индонезии
при Организации Объединенных Наций на имя Генерального
секретаря**

Имею честь информировать Вас о том, что международное совещание по теме «Децентрализация, федеральные системы лесоводства и национальные программы в области лесоводства» (Интерлакенский семинар), представляющее собой страновую инициативу в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам, о которой Постоянный представитель Швейцарии и Временный Поверенный в делах Индонезии при Организации Объединенных Наций сообщили Вам в письме от 5 марта 2004 года (E/CN.18/2004/15), было проведено в Интерлакене, Швейцария, с 27 по 30 апреля 2004 года.

Цели Интерлакенского семинара заключались в следующем:

- осуществить анализ последствий децентрализации применительно к ключевым аспектам лесопользования в целях разработки национальных программ по лесам и определить стратегии, которые позволят эффективно решать эту проблему на основе таких программ;
- осуществить обмен опытом между странами, осуществившими децентрализацию своих лесоводческих систем в прошлом, и странами, которые в настоящее время осуществляют стремительные процессы децентрализации, включая переходные аспекты децентрализации;
- обобщить уроки, извлеченные странами, которые осуществили децентрализацию, в целях их применения, когда это целесообразно, другими странами в процессе децентрализации;

* E/CN.18/2005/1.

- подготовить соображения и предложения для рассмотрения Форумом Организации Объединенных Наций по лесам, которые касаются децентрализации, федеральных/централизованных систем лесоводства и определить их последствия для национальных программ по лесам.

В работе Интерлакенского семинара в личном качестве участвовали в общей сложности 160 экспертов из 51 страны и 32 представителя местных и международных организаций, которые представляли все географические регионы и обладали многообразным опытом в различных областях.

В заключительном докладе отражены основные моменты прений, которые проходили в ходе Интерлакенского семинара. В связи с тем, что Интерлакенский семинар состоялся в течение недели, предшествующей четвертой сессии Форума, только неотредактированный текст доклада был представлен в распоряжение сессии, с тем чтобы содействовать работе Форума по соответствующим вопросам. Впоследствии проект заключительного доклада был отредактирован в соответствии с нормами Организации Объединенных Наций. Просьба, в частности, обратить внимание на то, что доклад был подготовлен в соответствии с требованиями относительно объема, установленного для докладов, которые подлежат переводу на официальные языки Организации Объединенных Наций.

Будем признательны за распространение заключительного доклада в качестве документа пятой сессии Форума и его перевод на официальные языки Организации Объединенных Наций.

(Подпись) Резлан Ишар **Джени**

Посол

Постоянный представитель Индонезии
при Организации Объединенных Наций

(Подпись) Петер **Маурер**

Посол

Постоянный представитель Швейцарии
при Организации Объединенных Наций

Доклад семинара, совместно организованного правительствами Индонезии и Швейцарии, по вопросу о децентрализации, федеральных системах лесоводства и национальных программ по лесам («Интерлакенский семинар»)

(Интерлакен, Швейцария, 27–30 апреля 2004 года)

Резюме

Согласно оценкам, в настоящее время 60 стран осуществляют процесс децентрализации своего сектора лесоводства, и эта тенденция продолжает усиливаться. К настоящему времени страны, осуществляющие децентрализацию, достигли различного прогресса. Все они достигли различных этапов, осуществляя этот процесс в различных контекстах, имея различные потребности и с участием различных заинтересованных лиц. Децентрализация лесного сектора не является самоцелью, и ее следует рассматривать лишь как средство для достижения более широких целей, касающихся сохранения, рационального использования и устойчивого развития всех видов лесов, а также обеспечения равноправного распределения выгод и возможностей для укрепления демократии и сокращения масштабов нищеты. Достижение этих целей возможно на основе децентрализации властных полномочий, обязанностей, финансирования и отчетности.

Децентрализация представляет собой сложный и динамичный процесс, включающий необходимость постоянного извлечения уроков и проведения экспериментов. Его необходимо осуществлять постепенно на поэтапной основе, и он включает в себя: создание консенсуса путем осуществления открытого, транспарентного и всеохватывающего процесса; принятия решений на основе широкого участия; наращивания институционального, технического и человеческого потенциала; предоставления адекватных финансовых ресурсов и стимулов для инвестирования; установления целей с учетом местных условий и обеспечения гибкости для адаптации к различным ситуациям и изменяющимся условиям. Необходимо уделять первоочередное внимание расширению возможностей и наращиванию потенциала местных общин, с тем чтобы они эффективно управляли своими природными ресурсами. В ходе децентрализации следует осуществлять не только перераспределение бремени управления, но и необходимо обеспечивать позитивные выгоды для местных общин.

Для успеха децентрализации необходим ряд предварительных условий, включая разработку четких благоприятных юридических и политических рамок и своевременное и повсеместное распространение соответствующей информации; интеграцию процесса децентрализации в национальные программы в области лесоводства; установление достижимых целей; четкое определение роли, ответственности, ресурсов и отчетности; и наличие механизмов для разрешения конфликтов. Успешные примеры децентрализации отмечаются в тех случаях, когда есть гарантированная система лесопользования, а также надежные фискальные и налоговые полномочия; обеспечение справедливого доступа к лесным ресурсам; осуществление контроля за процессом принятия решений, ком-

мерческими правами и доступом к рынкам, учет культурных традиций и местных знаний и, когда это необходимо, признание исконных прав местных общин.

Поскольку лесной сектор затрагивает многочисленные другие политические области, децентрализация в других смежных стратегических областях может оказать существенное воздействие на децентрализацию лесного сектора. При децентрализации в лесном секторе необходимо учитывать опыт, накопленный в ходе экспериментов в других смежных секторах государства. Общеизвестно, что леса необходимо рационально использовать, с тем чтобы оптимизировать их выгоды для местных общин и обеспечить «более высокий уровень общественных благ». Хотя при применении централизованного подхода к созданию заповедных районов могут определяться зоны, имеющие национальное значение, центральным органам власти также необходимо обеспечивать адекватную компенсацию утраченных возможностей от использования таких районов и определять ту степень, в пределах которой могут быть децентрализованы права и доступ к имеющим высокую ценность районам. В то же время им будет также необходимо проследить за тем, чтобы децентрализация не привела к фрагментации ландшафта и утере его функционального потенциала. Участники Интерлакенского семинара определили ряд областей, требующих внимания со стороны Форума Организации Объединенных Наций по лесам и Партнерства на основе сотрудничества по лесам.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение и справочная информация	1–7	6
II. Обзор работы	8–29	7
Тематические вопросы	9–14	8
Информация по странам	15–21	9
Общинная группа	22–25	10
Краткое сообщение о проведении дополнительного мероприятия для обсуждения процесса децентрализации в странах с переходной экономикой	26–28	11
Краткая информация об экскурсиях	29	12
III. Основные темы	30–59	13
A. Распределение функций и обязанностей и координация на разных уровнях и между секторами	31–35	13
B. Политика, регулятивные механизмы и справедливое распределение выгод	36–41	15
C. Участие, конфликты и многосубъектные процессы	42–47	16
D. Финансовые стимулы, поощрение инвестиций и партнерство с частным сектором	48–52	18
E. Укрепление потенциала, техническая квалификация и информация	53–55	20
F. Сохранение функций экосистем, поддержание производительности лесов и надлежащее использование знаний и технологий	56–59	21
IV. Выводы и соображения	60	23
V. Рекомендации для рассмотрения Форумом ООН по лесам (ФЛООН)	61–63	24
Приложение А: Повестка дня		27
Приложение В: Определение концепций децентрализации		31

I. Введение и справочная информация

1. Децентрализация властных полномочий, обязанностей, финансирования и отчетности в различных формах происходит во всем мире¹. В настоящее время, согласно оценкам, процесс децентрализации осуществляется в 60 странах. Являясь основной ведущей силой политических и экономических перемен, этот процесс оказывает значительное воздействие на многие сектора в странах, где осуществляется децентрализация. Интерлакенский семинар по теме «Децентрализация, федеральные системы лесоводства и национальные программы по лесам» был организован с целью рассмотрения воздействия децентрализации на рациональное использование, сохранение и устойчивое развитие всех видов лесов и вклада децентрализации в достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В ходе семинара было рассмотрено влияние децентрализации процессов в лесном секторе на социальные, культурные, экономические и экологические условия во всем мире. Семинар был проведен в качестве организованной странами инициативы в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам.

2. Процессы децентрализации и достижения соответствующего баланса между централизацией и децентрализацией имеющих отношение к лесам процессов управления и рационального использования имеют ключевое значение для достижения прогресса в деле обеспечения устойчивого лесоводства. Соответствующее распределение ролей и обязанностей между центральными и местными органами власти и передача некоторых функций негосударственным субъектам могут содействовать справедливому, эффективному и разумному лесопользованию и сохранению лесов. С другой стороны, неправильное распределение ролей и обязанностей в области лесоводства может привести к негативному воздействию на жизнь людей и привести к обезлесению и деградации лесов.

3. Существует четкая взаимосвязь между процессами децентрализации и усилиями стран по достижению цели устойчивого лесопользования, как предусматривается в сформулированных в Рио-де-Жанейро принципах лесоводства и в решениях впоследствии согласованных в ходе последовавшего после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию процесса в рамках Межправительственной группы по лесам, Межправительственного форума по лесам и в настоящее время в рамках Форума Организации Объединенных Наций по лесам. Эти согласованные решения касаются, в частности, содействия более широкому участию местного населения в процессах принятия решений по лесам и рационального использования лесов; содействия справедливому и равноправному использованию выгод, получаемых от лесов; сокращения социальных издержек и негативных экологических последствий в результате неустойчивого лесопользования; соблюдения обычаев и традиционных прав коренных и местных общин; сохранения и использования имеющих отношение к лесам традиционных знаний; привлечения инвестиций в целях устойчивого лесопользования; и разработки соответствующих стратегий для защиты многочисленных функций и устойчивого использования лесов. Цель семинара состояла в том, чтобы ознакомиться с опытом стран в целях лучшего понимания того, каким образом может быть обеспечено устойчивое лесопользование и каким образом это может содействовать эффективной децентрализации.

4. Правительства Индонезии и Швейцарии организовали и совместно провели Интерлакенский семинар в качестве осуществленной странами инициативы в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам с 27 по 30 апреля 2004 года, который состоялся в Интерлакене, Швейцария. Техническую поддержку для семинара предоставили Центр для международных исследований в области лесоводства (СИФОР) и организация «Энтеркооперасьон» (Швейцария); коспонсорами семинара выступили правительства Бразилии, Ганы, Канады, Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Уганды и Японии. Помимо СИФОР техническую поддержку также предоставили другие члены Партнерства на основе сотрудничества по лесам (ПСЛ), включая секретариат Форума Организации Объединенных Наций по лесам, секретариат Конвенции о биологическом разнообразии, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций через Фонд для национальных программ в области лесоводства, Всемирный банк через Программу по лесам и Международную организацию по тропической древесине. Институт мировых ресурсов и Всемирный фонд любителей живой природы также выступили в качестве важных партнеров в проведении этого мероприятия. Материально-техническое обеспечение семинара было осуществлено организацией «Энтеркооперасьон».

5. Цели Интерлакенского семинара заключались в следующем:

- осуществить анализ последствий децентрализации применительно к ключевым аспектам лесопользования в целях разработки национальных программ по лесам и определить стратегии, которые позволят эффективно решать эту проблему на основе таких программ;
- осуществить обмен опытом между странами, осуществившими децентрализацию своих лесоводческих систем в прошлом, и странами, которые в настоящее время осуществляют стремительные процессы децентрализации, включая переходные аспекты децентрализации;
- обобщить уроки, извлеченные странами, которые осуществили децентрализацию, в целях их применения, когда это целесообразно, другими странами в процессе децентрализации;
- подготовить соображения и предложения для рассмотрения Форумом Организации Объединенных Наций по лесам, который касается децентрализации, федеральных/централизованных систем лесоводства, и определить их последствия для национальных программ по лесам.

6. В работе семинара-практикума в личном качестве участвовали в общей сложности 160 экспертов из 51 страны и 32 представителя местных и международных организаций, которые представляли все географические регионы и обладали многообразным опытом в различных областях².

7. В заключительном докладе отражены основные моменты прений, которые проходили в ходе Интерлакенского семинара.

II. Обзор работы

8. Программа работы практикума предусматривала представление тематических, страновых и общинных докладов, докладов стран с переходной экономи-

кой, а также докладов по результатам поездок на места. Ниже кратко освещаются основные вопросы, обсуждавшиеся в ходе практикума³.

Тематические вопросы

9. Участники практикума проводили различие между демократической децентрализацией и административной децентрализацией и пришли к согласию в вопросе о том, что первая чаще приводит к полезным результатам. Тем не менее демократическая централизация осуществляется редко; до сих пор сохраняется централизованный порядок принятия решений по вопросам существования и распределения лесных ресурсов и доходов от их эксплуатации, а те, кому даются новые полномочия, часто никого не представляют и никому неподотчетны. Децентрализация в лесном секторе должна начинаться со взаимодействия с местным населением и осуществляться на базе его институтов. Самым подходящим участником этого процесса может быть представительные и подотчетные органы местного самоуправления⁴.

10. Для обеспечения эффективной децентрализации местные институты должны быть представительными и должен существовать надежный механизм передачи полномочий. Важное значение для процесса децентрализации имеют принцип подотчетности местных институтов перед местным населением и «принцип субсидиарности», регулирующий выбор и порядок передачи полномочий. Эти принципы должны дополняться по меньшей мере минимальными экологическими стандартами. Хорошо продуманная децентрализация лесного сектора может способствовать укреплению демократии и повышению чувства гражданской ответственности на местах. А надлежащая организация исследований и мониторинга — помочь в определении нужной степени децентрализации и ее последствий⁵.

11. Одним из ключевых элементов успеха является увязка усилий в области децентрализации с местными условиями. Существует тесная взаимосвязь между управленческими структурами, бюрократическим аппаратом, рынками, масс-медиа и информацией. Для многих усилий в области децентрализации характерны коллизии, неопределенность и срывы⁶.

12. ФАО оказывает странам, проводящим децентрализацию, поддержку в осуществлении изменений организационного характера⁷.

13. В восьми странах с федеральными системами — Австралии, Бразилии, Индии, Канаде, Малайзии, Нигерии, Российской Федерации и Соединенных Штатах, — а также в Боливии, Индонезии и Непале на основе выдвинутых ими в последнее время инициатив в области децентрализации было проведено исследование, по результатам которого было установлено, что федеральные системы правления заметно отличаются друг от друга и носят многоступенчатый характер, при котором полномочия и ответственность дробятся и распределяются по многим секторам и уровням руководства. Постоянной чертой политической системы такого типа является динамическое напряжение между различными уровнями руководства⁸.

14. Недавно была обращена вспять укоренившаяся тенденция к передаче всех охраняемых районов под управление высокоцентрализованных структур. У этого подхода есть потенциальные преимущества, но он также сопряжен с риском. От центральных органов потребуется определить, в какой степени можно

децентрализовать право на тот или иной район высокой ценности и доступ к нему. Последние разработки в области «приближенного к естественным условиям» управления лесным хозяйством обеспечивают модель децентрализованной системы, с помощью которой можно добиться хорошего сохранения биоразнообразия в соответствии с экосистемным подходом, предусмотренным в Конвенции о биологическом разнообразии.

Информация по странам

15. Центральное место в законодательстве Индонезии в области децентрализации отводится улучшению работы государственных органов и повышению благосостояния населения. Достижению этой задачи способствовало принятие Закона о лесах № 41 1999 года. Несогласованность в работе государственных органов разного уровня приводила к неконтролируемой вырубке и ухудшению состояния лесов. В настоящее время Индонезия работает над совершенствованием своего лесного законодательства и политики, добивается согласования правил, регулирующих работу разных ведомств, и укрепляет взаимодействие между заинтересованными сторонами по линии национальной лесной программы. Разработана рекомендация о принятии на вооружение более поэтапного подхода к децентрализации⁹.

16. В Боливии имели место передача центральным правительством полномочий на управление лесным хозяйством руководству муниципалитетов, признание имущественных прав коренных народов и перераспределение некоторых лесов государственного значения с центрального на муниципальный уровень. Несмотря на передачу муниципалитетам значительных функций управления лесным хозяйством, центральное правительство по-прежнему сохраняет за собой ряд ключевых полномочий. Несмотря на противоречивые результаты децентрализации, она во многих случаях способствовала улучшению равенства в доступе к лесным ресурсам, распределению экономических выгод от этих ресурсов и переходу на устойчивую практику управления лесным хозяйством. К числу основных задач децентрализованного управления лесным хозяйством относится налаживание такого процесса, который был бы достаточно гибким, чтобы его можно было адаптировать к разным условиям работы муниципалитетов, и который мог бы способствовать укреплению демократии на местах¹⁰.

17. В Шотландии имела место передача контроля от центральных местным органам. После создания шотландского парламента в 1999 году контроль за лесными ресурсами Шотландии перешел к правительству Шотландии. Сформировалось более 100 общественных лесных организаций. Народное движение привело к принятию Закона о земельной реформе, который предоставил общинам право владеть землей, в том числе лесами. Местные усилия, направленные на получение широких полномочий, дали толчок к налаживанию процесса передачи полномочий на национальном уровне в Шотландии¹¹.

18. Соединенные Штаты начинали с высокоцентрализованной политической и экономической структуры, но за прошедшие десятилетия централизовали отдельные части этой структуры. В Соединенных Штатах существуют разнообразные формы собственности на леса: лесные массивы, находящиеся в частном пользовании, леса, переданные в федеральное управление, и государственные леса, находящиеся в ведении штата или местных органов самоуправления, а также леса, принадлежащие коренным индийским племенам¹².

19. В Уганде спустя десять лет с начала процесса децентрализации непрекращающиеся трения между лесным ведомством центрального правительства и местными органами самоуправления по-прежнему препятствуют четкому разграничению ответственности в сфере лесного хозяйства и обеспечению местных органов самоуправления достаточными ресурсами для управления лесным хозяйством. Состояние лесов ухудшается по причине их незаконной вырубке и использования занимаемых лесами площадей для ведения сельского хозяйства и строительства поселений¹³.

20. Гана накопила богатый опыт как в области децентрализации, так и обратной централизации. Нынешняя тенденция направлена в сторону децентрализации. Главной особенностью новой инициативы в области децентрализации является создание районных собраний, которые в настоящее время рассматриваются скорее как местный механизм перемен, а не как управленческий орган. Однако нынешний официальный процесс децентрализации проходит не совсем гладко. Центральное правительство не проявляет заинтересованности в децентрализации доходоприносящих секторов, таких, как лесная и горная промышленность, и неправительственные организации и гражданское общество по-прежнему мало участвуют в этом процессе. Для того чтобы децентрализация дала желаемый эффект, правительству необходимо сосредоточить свои усилия на расширении возможностей и укреплении потенциала местных общин эффективно управлять своими природными ресурсами¹⁴.

21. В Непале, где децентрализация принесла реальные плоды, остается нерешенным ряд проблем. Временное отстранение от власти избранного в 2002 году руководства деревень, районов и всей страны и политические волнения, инспирированные маоистским движением, сказались на устойчивости и рентабельности общинного лесного хозяйства. Налицо необходимость улучшения материального обеспечения общин и состояния экономики в целом на основе делегирования полномочий на места. Этому препятствуют два основных фактора: ограничения на сбор и сбыт лесной продукции¹⁵.

Общинная группа

22. На практикуме была создана общинная группа для рассмотрения вопроса о децентрализации с точки зрения местных общин. По итогам ее работы был сделан ряд общих выводов¹⁶. Что касается прав общин на владение землей и лесами, то управление лесным хозяйством должно быть передано под контроль общин; права общин на владение землей и лесами должны быть закреплены в законодательном порядке; критерии и показатели сертификации должны быть усовершенствованы; и должны быть созданы рынки, признающие права местного населения. Был назван ряд препятствий на пути проведения политики в этой области, в том числе необходимость упрощения или отмены правил, регламентирующих сбор и транспортировку продукции, упрощение планов управления лесным хозяйством и процесса сертификации, налаживание стратегических партнерских связей, разработка и обеспечение соблюдения договорных стандартов и распространение рыночной и кредитной информации. К числу основных условий проведения успешной децентрализации относятся предоставление имущественных и налоговых прав и прав на получение дохода и обложение налогом, а также на осуществление контроля за процессом принятия решений, ресурсами, продукцией и рынками. В своих выступлениях пред-

ставители Гватемалы, Филиппин и Зимбабве затронули вопросы глобального разнообразия и дополнили вышеупомянутые замечания.

23. По итогам децентрализации руководства национальным парком «Гора Китанглад» на Филиппинах были сделаны следующие четыре вывода: i) успешному управлению парковым хозяйством может способствовать передача полномочий на принятие решений с национального на местный уровень и акцент на взаимодействие с разными ведомствами; ii) децентрализация с участием многих заинтересованных сторон ведет к расширению возможностей и прав на местах; iii) децентрализация предполагает передачу полномочий на принятие решений широкому кругу заинтересованных сторон; и iv) у задачи управления парковым хозяйством нет готовых решений. Важное значение имеют такие моменты, как уважение и признание местных традиций и знаний, а также проявление гибкости на переговорах с участием различных заинтересованных сторон¹⁷.

24. В Гватемале государство традиционно игнорирует наследственные права местных общин. Тем не менее эти общины борются за сохранение доступа и контроля в тех районах, где леса являются частью коллективного достояния Гватемалы. В общинах накоплен большой багаж знаний и местных форм организации управления лесным хозяйством. Для того чтобы децентрализация лесного сектора выполнила свою задачу и стала заслоном от сведения лесов на нет и ухудшения состояния окружающей среды, необходимо обеспечить более четкое распределение полномочий между государством и другими заинтересованными сторонами, расширить возможности местных организаций и усилить потенциал местных управленческих механизмов в общинах и муниципалитетах¹⁸.

25. В Зимбабве вопросами формирования распределения и установления круга полномочий в процессе децентрализации нередко занимаются государственные чиновники и представители других внешних структур. Работники государственных и других внешних органов, как правило, стараются сохранить за собой существенные полномочия. Общины считают, что децентрализация, даже если в ней назрела необходимость, не является панацеей при решении проблемы расширения прав и возможностей местных общин. Даже имея на руках четкий план того, как должна осуществляться децентрализация на местном уровне, сельские общины не способны провести ее в одиночку. Общины по-прежнему нуждаются в оказании им в той или иной форме помощи районными организациями и другими внешними заинтересованными сторонами, от чьей опеки они пытаются избавиться. Районные организации должны оказывать активную помощь в проведении децентрализации на местном уровне, но при этом не подавлять инициативы, идущие с мест. Децентрализация может также привести ко многим конфликтам на местном уровне по мере возникновения новых обязанностей и возможностей и передачи общине новых полномочий. На местах должны быть созданы механизмы для урегулирования возникающих конфликтов¹⁹.

Краткое сообщение о проведении дополнительного мероприятия для обсуждения процесса децентрализации в странах с переходной экономикой

26. Для обсуждения вопроса о децентрализации в странах, находящихся в процессе перехода к рыночной экономике, было организовано дополнительное совещание за круглым столом с участием представителей стран СНГ и Восточ-

ной Европы. В работе совещания участвовали 15 человек из следующих стран: Кыргызской Республики, Польши, Российской Федерации, Сербии и Черногории, Украины и Хорватии и ряда стран-доноров, в том числе Финляндии и Швейцарии. Часто относимые к одной группе, «страны с переходной экономикой» значительно отличаются друг от друга как с точки зрения своей истории, экономики, природных условий и наличия лесных ресурсов, так и по степени децентрализации своей политической и экономической структуры. Но в политической и экономической повестке дня всех стран этого региона стоит общий вопрос — реформа лесного сектора. Децентрализация рассматривается как важный инструмент в деле содействия переходу от центрального планового хозяйства к рыночной экономике.

27. Участники совещания согласились с тем, что вопрос о реформе лесного сектора должен рассматриваться в более широком межотраслевом контексте и что успех реформы будет зависеть от политического консенсуса, готовности национальных правительств сотрудничать с региональными и местными властями, четкого и справедливого распределения обязанностей, обеспеченности финансовыми ресурсами и наличия хорошо отлаженного механизма подотчетности, создания правовой базы, отражающей формирующиеся тенденции и необходимость реформирования нынешней структуры лесовладения и предоставления полномочий на использование лесов и их охрану и возобновление.

28. Хотя некоторые страны с переходной экономикой уже скорректировали свое законодательство с учетом новых экономических условий, правительственные круги, лица, формирующие политику, общественность в целом и практические специалисты в области лесного хозяйства этих стран демонстрируют возросшую заинтересованность в получении более широкой информации и знаний об устойчивом управлении лесным хозяйством. На совещании отмечалось, что в этих странах существуют разные формы собственности. Кроме того, широко признавалось, что центральные правительства должны и далее играть эффективную и должную роль в управлении лесным хозяйством.

Краткая информация об экскурсиях

29. 28 апреля Швейцарское агентство окружающей среды, лесов, садов и парков в сотрудничестве с кантоном Берн организовало четыре экскурсии. Они были призваны способствовать более углубленному пониманию основных вопросов, обсуждавшихся в ходе практикума, и активизации общения между его участниками. Темой экскурсий было взаимодействие правительственных чиновников на национальном, кантональном и коммунальном уровнях и отношения между государственными и частными лесовладельцами. В число рассмотренных и обсужденных основных вопросов входили:

- важное значение наращивания потенциала, а также полномочия на принятие решений и подотчетность на местном уровне;
- строгие руководящие принципы на федеральном и кантональном уровнях и принцип субсидиарности;
- развитие кооперативного федерализма, при котором все три уровня: местный, кантональный и федеральный, имеют четко разграниченные обязанности;

- длительное время, которое требуется для развития кооперативного феде­рализма;
- необходимость наращивания организационного потенциала от нацио­нального до местного уровней, чему исторически способствовали добав­ки конфедерации к заработной плате работников кантональных лесных хозяйств;
- принцип «общего вклада», когда финансовое бремя, связанных с осуще­ствлением некоторых природоохранных мероприятий, распределяется между всеми тремя уровнями;
- конструктивные отношения местного политического руководства с цен­тральными техническими и финансовыми органами;
- необходимость налаживания прочных связей между государственными и частными лесовладельцами и службой лесного хозяйства в качестве пред­варительного условия достижения долгосрочных целей;
- необходимость постоянного нахождения нового баланса между тремя уровнями руководства, а также в отношениях между государственными и частными лесовладельцами, гражданским обществом, особенно в нынеш­них условиях глобализации и связанного с этим отраслевого взаимовлия­ния.

III. Основные темы

30. Для обсуждения важных вопросов, имеющих непосредственное отноше­ние к целям и задачам практикума, было создано шесть рабочих групп. Ниже кратко излагаются результаты работы рабочих групп.

A. Распределение функций и обязанностей и координация на разных уровнях и между секторами

31. Эффективное осуществление децентрализации в лесном секторе может зависеть от базового национального консенсуса в отношении децентрализации в целом. Для проведения децентрализации в лесном секторе можно воспользо­ваться опытом аналогичной работы в других секторах, например здравоохра­нения и образования. При проведении децентрализации в лесном секторе не­обходимо также принимать во внимание и другие соответствующие отрасли, например горнорудную и сельскохозяйственную, и такие важные сферы, как заповедники живой природы и парки, управление которыми может быть цен­трализованным, начиная с налаживания диалога и обеспечения координации на максимально высоком уровне.

32. В выступлениях участников отмечалось, что центральным правительст­вам, как правило, поручается осуществление контроля над охраняемыми рай­онами, ведение внешней торговли, обеспечение баланса межрегиональных диспропорций, надзор за работой нижестоящих органов, защита прав оказав­шихся в неблагоприятном положении групп населения и научно­исследовательская деятельность, хотя в различных странах эти функции могут быть разными.

33. Децентрализация выступает одновременно и инструментом, и процессом. В лесном секторе децентрализация является не только одним из инструментов устойчивого развития, но и самоцелью. Ее цель состоит в обеспечении справедливости, повышении эффективности и действенности и расширении демократии, а также в улучшении управления лесным хозяйством и обеспечении его устойчивого развития, что достигается через распределение выгод и ответственности и обмен опытом. Она может быть инструментом достижения стратегических и программных целей таким способом, который позволяет лучше удовлетворять нужды местного населения. Она открывает перспективы для активизации социально-экономического развития через диверсификацию и расширение возможностей в области устойчивого использования лесных ресурсов.

34. Переходу к децентрализации может способствовать проведение национальной и субнациональной лесной политики, обеспечение транспарентности, наличие стабильных демографических институтов и достижение широких договоренностей в рамках транспарентной, стабильной и последовательной работы комитетов или заинтересованных сторон. Децентрализацию можно осуществлять поэтапно и по субнациональным регионам, что открывает пути для налаживания учебного процесса и создания новых возможностей.

35. Признавая, что децентрализация осуществляется в весьма разных контекстах, можно сформулировать принципы или руководящие указания в качестве основы для ее проведения. Они должны учитывать условия каждой страны и ее национальные особенности:

- создание четкой нормативной и правовой базы, предусматривающей четкое распределение функций, обязанностей и ресурсов, а также обеспечивающей четкость и последовательность в постановке задач и их реализации;
- передача прав и обязанностей районам и муниципалитетам должна осуществляться не произвольно, а с соблюдением четких правил и условий;
- децентрализация требует подотчетности на всех уровнях и создания соответствующих многочисленных механизмов подотчетности; проведения одних выборов недостаточно;
- децентрализация должна предусматривать признание и укрепление представительных демократических институтов на всех уровнях и взаимодействие с ними;
- децентрализация в лесном секторе не должна проводиться в отрыве от осуществления общенациональной лесной стратегии, например национальных лесных программ;
- децентрализация управления лесным хозяйством должна основываться не только на контроле, но и на стимулах; не должны приниматься правила, соблюдение которых не может быть обеспечено;
- децентрализация и осуществление национальных лесных программ должны предусматривать мониторинг и оценку с помощью четких, конкретных переменных и показателей;

- права и обязанности должны подкрепляться достаточными ресурсами и созданием потенциала;
- в основе децентрализации должны лежать транспарентные горизонтальные и вертикальные информационные потоки и диалог, в том числе межотраслевой;
- децентрализация будет способствовать наращиванию социального капитала, укреплению координации и росту доверия между разными уровнями и отраслями, что в свою очередь будет стимулировать ее;
- нужно прислушиваться к мнению местного населения и при проведении децентрализации принимать во внимание средства, с помощью которых оно обеспечивает свое существование, а также его образ жизни и добиваться повышения его экономического благосостояния и ликвидации неравенства, например по признаку пола. Нужно прилагать усилия к тому, чтобы обеспечить учет мнений и интересов особых групп населения, например женщин, молодежи и коренных народов.

В. Политика, регулятивные механизмы и справедливое распределение выгод

36. Процесс, цели и результаты децентрализации варьируются в значительной степени в зависимости от места и в конкретных условиях имеют весьма специфический характер. Цели и мотивы децентрализации являются различными, но могут включать эффективность, развитие на местах, повышение эффективности управления лесным хозяйством, расширение прав и возможностей местного населения, справедливость и экологическую безопасность. Вместе с тем двумя основополагающими целями децентрализации являются: устойчивость и справедливое самоопределение²⁰. В надлежащих условиях они могут являться взаимодополняющими результатами.

37. Минимальные стандарты²¹, устанавливаемые на соответствующих уровнях (например, национальном или субнациональном), могут способствовать обеспечению устойчивости и одновременно максимальному повышению эффективности управления на местах и осуществлению прав. Например, эти стандарты могут быть эффективными в деле предотвращения конфликтов в отношении какого-либо вида использования ресурсов выше по течению реки, имеющего в потенциальном плане негативные последствия для положения в районах, расположенных ниже по течению реки; гарантирования общественных благ (например, с помощью таких методов, как регулирование стока с водосбора); и поощрения межсекторального сотрудничества и межюрисдикционной справедливости. Такие меры могут также предусматривать выплату компенсации местному населению в тех случаях, когда ресурсы, такие, как национальный парк, используются в других целях.

38. Для коллективного самоопределения необходимы органы, представляющие местное население и подотчетные местному населению, которое располагает существенными функциями и полномочиями и способствует справедливому распределению выгод. Такие полномочия должны включать, например, права на управление и использование, коммерческие права, доступ к рынкам,

право на получение дохода и инкассацию сборов, а также права интеллектуальной собственности.

39. Децентрализация не должна подразумевать просто передачу бремени управления; она должна иметь чистое позитивное преимущество, заключающееся в поощрении участия местного населения. В тех случаях, когда управленческие издержки, связанные с выполнением возложенных обязанностей, перевешивают преимущества, получаемые местным населением, то ответственность за их покрытие должны продолжать нести более высокие управленческие инстанции. Для выполнения возложенных обязанностей необходимо выделять надлежащие финансовые средства.

40. Для успешного осуществления процесса децентрализации существенно необходимы гарантированность доступа к ресурсам и стабильность или предсказуемость нормативной базы. Такая гарантированность может иметь большее значение по сравнению с правом на собственность или же в тех случаях, когда те ли иные ресурсы принадлежат коллективу или государству. В некоторых ситуациях коллективный местный контроль или право могут иметь более гарантированный характер по сравнению с правами частных лиц.

41. Процесс децентрализации является более эффективным тогда, когда он инициируется с более низких уровней и когда он осуществляется в рамках процесса, основанного на публичных дискуссиях и всеохватной разработке политики. Такой процесс должен включать меры по укреплению потенциала и институциональной основы на всех уровнях, расширению прав и полномочий местных органов управления и созданию механизмов для урегулирования конфликтов. Большое значение имеет гибкий и открытый процесс познания, основанный на осуществлении практической деятельности и стремлении к апробированию новаторских стратегий и подходов. Процесс децентрализации, стимулируемый изнутри или «сверху вниз», должен осуществляться надлежащими темпами и в сочетании с надлежащим укреплением потенциала и институциональной основы. Вместе с тем ограниченные возможности не должны служить критерием для сохранения централизованного контроля над лесными ресурсами. Укрепление потенциала должно сопровождаться передачей полномочий. В связи с этим существенно важное значение имеют стратегии, направленные на содействие созданию благоприятных условий для децентрализации.

С. Участие, конфликты и многосубъектные процессы

42. Для решения вопросов, связанных с многообразием лесов мира и людей, существование которых зависит от них, стандартные решения считаются неприемлемыми. Поэтому в связи с меняющимся характером лесных и человеческих систем по отношению к процессу децентрализации необходимо применять итеративный, адаптивный подход. В различных ситуациях большое значение имеют разные субъекты, механизмы и цели, и в них до принятия мер необходимо проводить тщательный анализ.

43. Одна из причин, по которым периодически возникают серьезные конфликты, связана с доступом к ресурсам. Способами решения таких проблем являются принятие решений на основе участия, включая всеохватное планирование землепользования; широкое распространение информации и осуществление стратегий землепользования и планирования; а также поощрение меж-

секторальной координации и коллективных действий. Помимо этого, необходимо создавать функционирующую кадастровую систему. Несправедливое распределение выгод является еще одной широко распространенной причиной конфликтов. Для урегулирования и предотвращения таких конфликтов необходимо следующее: определение справедливых принципов распределения; обеспечение возможностей для проведения арбитражных разбирательств и переговоров; повышение степени информированности по этим вопросам на общинном уровне; и разработка на более высоких уровнях системы управления последовательных и связанных стратегий и нормативных актов. Для сведения конфликтов к минимуму необходимо добиваться консенсуса между субъектами.

44. Необходимо разработать законодательные акты, благоприятные для развития процессов задействия многих субъектов, в которых устанавливались бы общие цели; при этом конкретные вопросы осуществления решались бы более низкими инстанциями. Это обеспечивает местному населению максимальную гибкость в деле создания таких систем, которые соответствуют его условиям. В таком законодательстве должны быть четко определены функции и обязанности различных субъектов, и оно должно способствовать укреплению связей между общинами и различными эшелонами власти. В нем должны также предусматриваться надлежащие механизмы финансирования. Важной целью должно быть расширение прав и возможностей общин в рамках взаимодействия с правительством и другими субъектами.

45. Потенциал необходимо укреплять на всех уровнях — от общинного до национального и директивного. Если общины должны сосредоточивать свое внимание на обеспечении доступа к информации, самоконтролю, оказании помощи и коллективных действиях, то директивным органам требуются большая гибкость, адаптивность и уважение знаний и потенциальных возможностей населения. Также необходимо проводить просветительскую работу среди молодежи по вопросам децентрализации.

46. Механизмы для ослабления «влияния элиты» включают: расширение участия маргинализированных групп (например, за счет передачи общинам ответственности за принятие решений на местах или официального санкционирования информационно-пропагандистской деятельности); разработку стратегий для укрепления системы сдержек и противовесов; вынесение вопросов, касающихся справедливости и принятия решений, на публичное обсуждение и создание связанных с этим систем самоконтроля; создание групп и сетей субъектов; и введение систем квот для обездоленных групп населения, особенно на уровнях принятия решений.

47. С учетом вышеизложенного предлагаются следующие меры:

- разработка или уточнение стратегий землепользования и лесопользования при участии всех субъектов, особенно субъектов на местном уровне;
- распространение информации о новом законодательстве и политике в возможно кратчайшие сроки и на максимально широкой основе в формулировках, понятных для всех. Повышение степени транспарентности и подотчетности за счет улучшения качества информации, обмена информацией и осуществления профессиональной подготовки;
- укрепление местного потенциала по проведению переговоров, контролю и оценке. Разработка и распространение информационно-просветительских

программ через высшие учебные заведения или по другим соответствующим каналам для обеспечения эффективного укрепления потенциала на всех уровнях;

- учет многообразия условий при разработке решений;
- анализ и решение проблемы структурных диспропорций, которые сужают возможности местного населения в плане доступа к ресурсам и выражения своих мнений по вопросам лесопользования; и уменьшение рисков для местного населения при ведении дел с более сильными субъектами;
- рассмотрение децентрализации в качестве итеративного процесса, в рамках которого можно извлечь уроки из успехов и неудач, а также постепенно совершенствовать и корректировать планы;
- разработка и поощрение лесоводческих методов и систем, благоприятствующих производству широкого ассортимента продукции для удовлетворения конкретных потребностей.

D. Финансовые стимулы, поощрение инвестиций и партнерство с частным сектором

48. Экономические издержки и преимущества процесса децентрализации еще достаточно не определены в количественном отношении. Вместе с тем, они могут являться различными в странах, в которых много или мало лесных ресурсов.

49. Независимо от основных мотивов причины децентрализации процессы децентрализации должны финансироваться в достаточной степени, с тем чтобы они имели устойчивый характер в долгосрочной перспективе. Правительствам следует тщательно оценивать прямые и альтернативные издержки, а также предполагаемые выгоды до начала переговоров об осуществлении этого процесса. Создание и поддержание благоприятных условий для инвестиций имеет существенно важное значение. Гарантированные права на землю и ресурсы и стабильный политический климат являются важным фактором. К числу мер, которые необходимо принять для улучшения инвестиционного климата, относятся, в частности: обеспечение надлежащих возможностей для проведения переговоров и консультаций, с тем чтобы заручиться поддержкой децентрализации среди всех заинтересованных сторон, и затем проведение переговоров между всеми сторонами о заключении соглашения об условиях, процессах и формулировках; уточнение функций и обязанностей различных субъектов на различных уровнях системы управления; устранение сдерживающих финансовых факторов; недопущение чрезмерной фрагментации и разработка инструментов для воссоединения, соответственно; обеспечение стимулов для инвестиций, включая новые источники финансирования для оплаты природоохранных услуг; и сведение риска к минимуму.

50. Для содействия осуществлению процесса децентрализации эффективным с финансовой точки зрения образом и улучшения инвестиционного климата правительствам следует, в частности, расширять доступ к кредитам, особенно в том, что касается инвестиций малого и среднего объема; предоставлять субсидии для лесопользования на конкурентной основе; сокращать число факторов, препятствующих осуществлению инвестиций; облегчать доступ к рынкам;

и поощрять иностранные инвестиции. В некоторых случаях могут потребоваться соглашения о гарантиях, предусматривающие специальное финансовое обеспечение для защиты от рисков, обусловленных директивными или институциональными изменениями, и их, возможно, будет необходимо заключать на всех уровнях системы управления. Пакет предусмотренных мер должен быть хорошо адаптирован и учитывать конкретное первоначальное положение и условия в стране.

51. Управление процессом перехода должно осуществляться обстоятельно для поддержания благоприятного инвестиционного климата и сохранения ценностей товаров и услуг, обеспечиваемых лесным хозяйством. Переход к децентрализованному принятию решений и управлению в области лесного хозяйства, вероятно, будет сопряжен со значительными издержками, а отдача может быть получена не сразу. Для этого правительствам необходимо разработать соответствующие положения для финансирования переходного процесса. Это должно включать четкие указания в отношении выделения центральным правительством бюджетных ассигнований местным органам управления для содействия выполнению передаваемых обязанностей. В течение переходного этапа средства, выделяемые центральным правительством, необходимы в ряде областей, включая: укрепление потенциала; оказание консультативной помощи местным органам управления; осуществление деятельности по контролю и оценке; и меры регулирования. Может возникнуть потребность в гарантиях предоставления внешней финансовой поддержки.

52. Данная рабочая группа:

1. предлагает членам Партнерства на основе сотрудничества по лесам (ПСЛ):
 - a. произвести оценку издержек и преимуществ децентрализации, эффективности финансовых мер, принимаемых для содействия осуществлению этого процесса, и экономических результатов двух или трех страновых исследований;
 - b. разработать диагностический инструмент для оказания в странах помощи заинтересованным субъектам в деле оценки и планирования децентрализации лесного сектора и управления этим процессом. С помощью этого инструмента можно было бы определять круг институциональных, финансовых, экономических и социальных вопросов, которые необходимо рассмотреть, и условия, имеющие решающее значение для обеспечения на основе переговоров консенсуса или согласия в отношении децентрализации лесного сектора;
 - c. оперативно направить эти выводы странам;
2. рекомендует странам провести дискуссии по вопросу о форме и темпах децентрализации в качестве основного компонента разработки стратегии в рамках осуществления национальных программ лесопользования.

Е. Укрепление потенциала, техническая квалификация и информация

53. Укрепление потенциала — это процесс расширения прав и возможностей, осуществляемый на различных уровнях (местные и национальные органы управления, группы и ассоциации и частные лица) и весьма различными способами; он является исключительно важным элементом успешного процесса децентрализации.

54. Децентрализация представляет собой процесс передачи власти (полномочий, компетенции, ответственности и ресурсов) от централизованного источника к подразделениям местных органов управления и субъектам, с тем чтобы предоставить им возможности для разработки, планирования и осуществления мероприятий по управлению лесным хозяйством, имеющих отношение к обеспечению получения выгод от лесопользования и обмену ими.

55. Страны находятся на весьма различных этапах децентрализации, и в этих странах условия и субъекты, по всей видимости, в значительной степени отличаются друг от друга. Поэтому потребности в укреплении потенциала, технической квалификации и обмене информацией могут быть весьма различными. Как на национальном, так и на местном уровнях потребуются эффективные меры по укреплению потенциала, ресурсов и приверженности.

- Ясно, что укрепление потенциала является движущей силой преобразований на уровне как политических учреждений и организаций, так и отдельных лиц. В случае организаций укрепление потенциала должно быть направлено на поощрение формирования культур, которые являются более благоприятными для децентрализации и обеспечивают поддержку для этого процесса. В том, что касается частных лиц, то в рамках этого процесса более пристальное внимание необходимо уделять квалификации, взглядам и использованию существующих знаний и культур. Важным фактором является то, что он должен также способствовать обеспечению равновесия между правами и обязанностями, а также обязанностями участвующих субъектов по использованию ресурсов и финансовому обеспечению.
- Образование является ключевым элементом, но само по себе оно не обеспечивает укрепления потенциала. Необходима «политическая воля», которая является новой особенностью взаимодействия различных возможностей частных лиц, организаций и сетей. В этом отношении формирующиеся конституционные, правовые, институциональные и политические механизмы для принятия решений имеют решающее значение для укрепления потенциала.
- Несмотря на многообразие субъектов, условий и потребностей, наибольшая поддержка, по-видимому, потребуется:
 - подразделениям местных органов управления;
 - местным общинам, коммунам и группам пользователей;
 - неправительственным организациям и информационно-просветительским службам, принимающим участие в содействии

процессам децентрализации и распространения связанной с этим информации;

- центральным органам управления по мере того, как они начинают открывать возможности для наделенных более широкими полномочиями партнерств субъектов;
- парламентариям, владельцам лесных ресурсов, ассоциациям и промышленности; и
- университетам и учебным заведениям по мере того, как они пересматривают свои учебные программы и методы для учета выводов, сделанных на основе осуществления децентрализации, и новых подходов, таких, как общинное лесопользование, управление экосистемами, содействие процессам и т.д.

– Этим группам потребуется поддержка в следующих областях:

- изложение их интересов, мандатов и обязанностей для эффективного участия в качестве граждан в демократических процессах;
- планирование и прогнозирование;
- осуществление, координация и создание сетей, особенно в различных областях и сферах знаний;
- проведение переговоров и урегулирование конфликтов;
- контроль осуществления, анализ и адаптация планов;
- финансовое управление и учет, особенно в том, что касается распределения выгод;
- управление процессами на основе участия; и
- развитие навыков учета, анализа, изучения, принятия решений и осуществления практической деятельности в составе групп.

Е. Сохранение функций экосистем, поддержание производительности лесов и надлежащее использование знаний и технологий

56. Ценности и преимущества лесов возрастают на различных уровнях. Многие ценности имеют значение для местных общин, и им, как правило, отдается предпочтение в рамках децентрализованных систем. Другие ценности, в частности биологическое многообразие, гидрологическая функция и функция регулирования климата, являются общественными благами, которыми пользуются целые государства и глобальные сообщества. Необходимы специальные меры для обеспечения того, чтобы эти ценности, которые имеют преимущественно национальный и глобальный характер, были сохранены в рамках децентрализованных систем. Наиболее распространенными средствами обеспечения этого являются правила и стимулы.

57. У народов, проживающих в лесах и вокруг них, имеется большой объем знаний об экологии и особенно о биологическом многообразии лесов. Культуры этих обществ зачастую связаны с естественными процессами, происходя-

щими в среде их обитания. Руководящим органам необходимо использовать эти местные знания, а децентрализованные системы весьма подходят для обеспечения этого. Наличие местных знаний и связей с местными культурами означает, что децентрализованные системы зачастую лучше адаптированы по отношению к местным условиям и меняющимся внешним условиям.

58. В том что касается официально охраняемых районов, то в данном случае для осуществления децентрализации имеются определенные ограничения. Тем не менее ограничения в данном случае могут быть сокращены, если в рамках национальных стратегий сохранения основное внимание уделяется не просто увеличению числа охраняемых районов, а роли охраняемых районов в рамках рельефа местности. Помимо этого необходимы меры для обеспечения того, чтобы децентрализация не приводила к формированию раздробленных и дисфункциональных ландшафтов. Центральным учреждениям придется нередко принимать участие в предоставлении «пространства» для проведения местных мероприятий и в установлении пределов, в которых могут действовать лица, руководящие процессом децентрализации.

59. Для использования потенциальных экологических преимуществ децентрализованных систем и защиты от потенциального негативного воздействия необходимо соблюдать следующие принципы:

- во всех случаях, когда это возможно, традиционные коммунальные системы лесопользования, которые выполняют многочисленные функции, должны обеспечивать основу для децентрализации. Такие системы, по всей видимости, являются эффективными в деле удовлетворения местных потребностей и в большей степени приспособлены к местным условиям и устойчивы по отношению к внешнему воздействию;
- необходимо создать рынки для природоохранных услуг (особенно в том, что касается защиты водных ресурсов, климатических изменений и биологического многообразия) на основе гарантированных прав собственности, с тем чтобы обеспечить поддержку для получения доходов за предоставление таких услуг, и в качестве более справедливого для общества способа оказания влияния на определение того, каким национальным и глобальным ценностям следует отдавать предпочтение;
- в рамках централизованных подходов к охраняемым районам особое внимание должно уделяться районам, имеющим национальное значение, и любые местные альтернативные издержки на содержание этих районов должны адекватным образом возмещаться. Охрана дополнительных экологических ценностей должна обеспечиваться через децентрализованные многофункциональные системы управления;
- Центральным учреждениям следует использовать основанные на участии подходы в деле установления пределов, в которых должны функционировать децентрализованные системы. Им будет необходимо обеспечить условия для пространственного планирования, определить постоянные лесные угодья и иными средствами оказывать поддержку регулятивным и стимулирующим механизмам;
- для достижения эффекта масштаба, как правило, предпочтение отдается применению единообразных подходов в рамках крупномасштабных централизованных систем восстановления деградированных земель. При на-

личии надлежащей системы стимулов и прав собственности в рамках децентрализованных систем преимущество зачастую будет отдаваться применению в деле восстановления земель более разнообразных в биологическом плане и более приспособленных к местным условиям подходов.

IV. Выводы и соображения

60. В лесном секторе децентрализацию следует рассматривать в качестве средства достижения широких целей сокращения масштабов нищеты, обеспечения устойчивого экономического развития и защиты местных и глобальных экологических ценностей. В надлежащих условиях децентрализация способствует повышению эффективности, укреплению справедливости и расширению участия в деле управления лесным хозяйством и сохранения лесов. К настоящему времени в рамках осуществления процесса децентрализации в лесном секторе были достигнуты неодинаковые результаты. Участники семинара отметили, что в рамках инициатив по децентрализации в лесном секторе будет необходимо признать следующее:

- децентрализация является сложным и динамичным процессом, который претерпевает изменения с течением времени и в рамках которого происходят процессы корректировки и адаптации по отношению к меняющимся условиям; он должен основываться на глубоком понимании конкретных политических, институциональных, социальных, культурных и экономических особенностей каждой страны;
- имеется большой объем данных, свидетельствующих о том, что во многих странах форма децентрализации, которая действительно расширяет права и возможности местных общин или даже местных органов управления, еще не определена;
- поскольку лесной сектор пересекается со многими областями развития и секторами экономики, децентрализация может оказывать существенное воздействие в других смежных областях политики. С другой стороны, децентрализация в лесном секторе может обеспечивать местным общинам инструмент для удовлетворения их интересов в других областях;
- существенно важно достичь среди представляющих различные интересы групп на основе консультативного процесса с участием многих субъектов консенсуса, который приведет к четкому пониманию функций, обязанностей, полномочий и ответственности на различных уровнях;
- децентрализация должна основываться на информационных потоках, транспарентности и подотчетности на всех уровнях, а также способствовать их расширению;
- надлежащие политические условия и предоставление финансовых и технических ресурсов имеют существенно важное значение;
- в одновременной передаче всех функций лесного сектора необходимости нет; децентрализация может осуществляться постепенно в рамках последовательных этапов на взаимосогласованной и справедливой основе на всех уровнях;

- децентрализация может обеспечивать устойчивые экологические преимущества в надлежащих условиях, но может также приводить к возникновению существенных экологических проблем;
- более пристальное внимание следует уделять гендерным аспектам, образованию молодежи и детей, особенно девочек, и другим аспектам справедливости;
- к осуществлению децентрализации необходимо подходить под адаптивным углом зрения, осуществляя наблюдение, извлекая уроки из накопленного опыта и внося в планы соответствующие коррективы;
- в отношении включения в процесс «децентрализации» передачи полномочий частному сектору наблюдаются разногласия; и
- странам — членам ПСЛ, региональным и другим организациям и механизмам через практикумы, партнерства и программы должны быть предоставлены возможности для обмена информацией и опытом по вопросам децентрализации.

V. Рекомендации для рассмотрения Форумом ООН по лесам (ФЛООН)

61. Участники семинара определили следующие области, которые нуждаются в дополнительном рассмотрении ФЛООН:

- формирование общего понимания соответствующих концепций, терминов и определений для содействия будущему диалогу по вопросу о децентрализации в лесном секторе;
- поощрение распространения соответствующей информации для углубления понимания различных аспектов децентрализации в лесном секторе;
- разработка соответствующих подходов для сохранения охраняемых районов при создании условий для применения традиционных методов лесопользования коренным/местным населением и теми, кто живет в лесах;
- разработка принципов субсидиарности для управления лесным хозяйством и лесопользованием, в соответствии с которыми предусматривается передача власти, полномочий и ресурсов на самый низкий соответствующий уровень;
- разработка принципов для осуществления институционального выбора в целях обеспечения справедливого представительства;
- дальнейшее содействие оценке природоохранных услуг в лесном секторе и поощрение справедливой компенсации за эти услуги, в том числе через рыночные механизмы;
- проведение на национальном и субнациональном уровнях работы для обеспечения того, чтобы децентрализация осуществлялась в более широких национальных масштабах на основе постоянного межсекторального обмена информацией, диалога и партнерства;

- анализ последствий децентрализации по ключевым аспектам лесопользования для разработки национальных лесохозяйственных программ и определения стратегий, которые обеспечивали бы возможности для эффективного решения этого вопроса в рамках осуществления этих программ;
- Механизм национальных лесохозяйственных программ и Программа по лесам должны оказывать помощь странам, в которых осуществляется процесс децентрализации, в деле включения этого процесса в их национальные лесохозяйственные программы (на национальном или субнациональном уровне), например, посредством разработки соответствующих руководящих принципов в целях разработки надлежащих стратегий и нормативных актов и содействия осуществлению необходимых переговорных процессов;
- укрепление человеческого и институционального потенциала всех субъектов, особенно на местном уровне, с использованием различных методов обмена знаниями, включая партнерство между различными субъектами;
- содействие налаживанию партнерских отношений между различными субъектами и секторами, особенно сотрудничество по линии Юг-Юг, Север-Север, Север-Юг и Юг-Север-Юг для укрепления институционального и человеческого потенциала; и
- поощрение участия неправительственных организаций и других основных групп в качестве сильных партнеров в деле планирования на всех уровнях деятельности по контролю и осуществлению, связанной с децентрализацией.

62. На Интерлакенском семинаре по децентрализации лесного сектора были рассмотрены различные концепции, определения и термины, которые применяются в настоящее время в рамках осуществления этой деятельности. Семинар обеспечил возможность для проведения обмена опытом в деле децентрализации лесного сектора, накопленного в странах с весьма различными условиями, включая развивающиеся и промышленно развитые страны, а также страны с переходной экономикой; страны, у которых имеется много и мало лесных ресурсов; страны с различными политическими, экономическими, социальными, культурными и экологическими режимами. Поездка на места позволила ознакомиться с реализацией концепции кооперативного федерализма и применением «принципа субсидиарности», которые охватывают три уровня системы управления. Включение вопроса о децентрализации в национальную программу развития лесного хозяйства страны считается существенным шагом по пути к успешному осуществлению процесса децентрализации. Результаты работы Интерлакенского семинара обеспечивают полезную основу для планирования будущих обсуждений и мероприятий, посвященных вопросу о децентрализации, в рамках Форума Организации Объединенных Наций по лесам, а также других национальных, региональных и глобальных форумов, посвященных политике в области управления лесным хозяйством.

63. Участники семинара выразили глубокую признательность правительствам Индонезии и Швейцарии за совместную организацию семинара и организационному комитету за проделанную им работу. Они также выразили искреннюю благодарность правительству и народу Швейцарии за проведение у себя семинара и за их теплое и щедрое гостеприимство.

Примечания

- ¹ На семинаре был рассмотрен ряд связанных друг с другом концепций, включая, среди прочего, децентрализацию, деконцентрацию, передачу и приватизацию. В приложении В приводится резюме определений, содержащихся в различных материалах, представленных на семинаре.
- ² Этими странами являются: Австралия, Австрия, Аргентина, Боливия, Бразилия, Буркина-Фасо, Венесуэла, Гана, Гватемала, Германия, Демократическая Республика Конго, Зимбабве, Индия, Индонезия, Испания, Италия, Камерун, Канада, Китай, Колумбия, Куба, Кыргызская Республика, Малави, Мали, Марокко, Мексика, Непал, Нигерия, Нидерланды, Никарагуа, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Сальвадор, Сенегал, Сент-Люсия, Сербия и Черногория, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Таиланд, Уганда, Украина, Филиппины, Финляндия, Хорватия, Швейцария, Шотландия, Шри-Ланка, Эфиопия, Южная Африка, Япония.
- ³ Материалы, на которых основывались выступления, размещены на сайте www.cifor.org.
- ⁴ Anne Larson on “Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America”.
- ⁵ Jesse Ribot on “Choose Representation: Institutions and Powers for Decentralized Forest Management”.
- ⁶ Ferguson and Chandrasekharan on the “Paths and Pitfalls of Decentralisation for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region”.
- ⁷ Morell on “FAO Experience in Decentralization in the Forest Sector”.
- ⁸ Gregersen *et al.* on “Forest Governance in Federal Systems: An Overview of Experiences and Lessons”.
- ⁹ The Indonesian delegation, cosponsor of the Interlaken workshop, on “Decentralization for the Forestry Sector: Indonesia’s Experience”.
- ¹⁰ Pacheco on “Decentralization of Forest Management in Bolivia: Who Benefits and Why?”.
- ¹¹ Ritchie and Haggith on “The Push-me-Pull-you of Forest Devolution in Scotland”.
- ¹² Rose with MacCleery on “Forest Resource Decision Making in the United States”.
- ¹³ Nsita on “Decentralisation and Forest Management in Uganda”.
- ¹⁴ Sasu on “Decentralisation of Federal Systems in Forests and National Forestry Programme: The Case of Ghana”.
- ¹⁵ Robinson *et al.* on “Power and the Development of Community Forestry: The Rhetoric and the Complex Realities in the Nepal Context”.
- ¹⁶ Arvind Khare on “Strengthening Community Land and Forest Rights for Meaningful Decentralisation”.
- ¹⁷ Makapukaw and Mirasol on “Decentralizing Protected Area Management: Mt. Kitanglad Experience”.
- ¹⁸ Elias and Wittman on “State, Forest and Community: Reconfiguring Power Relations and Challenges for Forest Sector Decentralization in Guatemala”.
- ¹⁹ Hlambela and Kozanayi on “Decentralized Natural Resource Management in the Chiredzi District of Zimbabwe: Voices from the Ground”.
- ²⁰ Для самоопределения требуется определенная степень справедливого и автономного принятия решений.
- ²¹ Подход, основанный на минимальных стандартах, отличается от подходов, требующих представления управленческих планов или других материалов для предварительного утверждения.

Приложение А

Повестка дня

Инициатива стран в поддержку ФЛООН в вопросах, касающихся децентрализации, федеральных систем лесопользования и национальных лесохозяйственных систем (27–30 апреля 2004 года)

Понедельник, 26 апреля

16 ч. 00 м. — 19 ч. 00 м. Регистрация
19 ч. 00 м. Встреча ораторов

Вторник, 27 апреля

08 ч. 00 м. — 09 ч. 00 м. Регистрация
09 ч. 00 м. — 10 ч. 15 м. Открытие семинара официальными представителями
(Филип Рош, Директор Швейцарского агентства по окружающей среде, лесам и ландшафту; Вахджуди Вардоджо, Генеральный секретарь министерства лесного хозяйства Индонезии; Альбер Рёшти, Генеральный секретарь Бернского кантона; Сьюзен Браатц, Форум Организации Объединенных Наций по лесам; Андре Моргенталер, Президент Сообщества Интерлакена; Дэвид Каймовиц, Генеральный директор Центра международных исследований в области лесного хозяйства); семинар открыл председательствующий Кристиан Кюхли, Швейцарское агентство по окружающей среде, лесам и ландшафту
10 ч. 15 м. — 10 ч. 45 м. Короткий перерыв
10 ч. 45 м. — 11 ч. 00 м. Цели семинара
11 ч. 00 м. — 11 ч. 35 м. Демократическая децентрализация в лесном секторе: уроки, извлеченные из опыта Африки, Азии и Латинской Америки (Ларсон)
11 ч. 35 м. — 12 ч. 45 м. Сообщения стран и первоначальные прения
Индонезия: децентрализация в лесном хозяйстве: опыт Индонезии (Сисванто)
Боливия: децентрализация в Боливии: кто получает преимущества и почему? (Пачеко)
12 ч. 45 м. — 14 ч. 00 м. Обед
14 ч. 00 м. — 15 ч. 30 м. Заседание 1: опыт стран (председатель: Чандрасехаран)
• Передача полномочий в лесном секторе

Шотландии по принципу «к себе — от себя» (Ричи)

- Децентрализация в Гане (Сасу)
- Власть и развитие общинного лесопользования в Непале (Робинсон)

Заседание 2: тематические вопросы (председатель: Каймовиц)

- Последствия сохранения биологического многообразия (Сэйер)
- Выбор представителей (Рибот)
- Опыт ФАО в деле децентрализации (Венселиус и Морелл)
- Пути/проблемы децентрализации в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Фергюсон)

15 ч. 30 м. — 16 ч. 00 м.

Короткий перерыв

16 ч. 00 м. — 17 ч. 15 м.

«Круглый стол» по вопросу о федерализме (Председатель: Капистрано)

Управление лесным хозяйством в федеральных системах (Контрерас)

Респонденты: Россия (Малышева); Бразилия (Тони); Швейцария (В. Циммерман); Уганда (Нсита); Индия (Бахугуна)

17 ч. 15 м. — 18 ч. 00 м.

Информация о поездках на места (Кюхли)

18 ч. 00 м. — 18 ч. 30 м.

Запись на поездки на места

18 ч. 30 м. — 19 ч. 00 м.

Состав Редакционного комитета, председатели и докладчики рабочих групп

Среда, 28 апреля

08 ч. 00 м. — 16 ч. 30 м.

Экскурсия № 1: Руген/Муррен — От правительства к управлению (Кюхли/Цумштайн)

08 ч. 00 м. — 16 ч. 30 м.

Экскурсия № 2: Бринц — Кооперативный федерализм и борьба со стихийными бедствиями (Каймовиц/Э. Циммерман/Ритер)

08 ч. 00 м. — 16 ч. 30 м.

Экскурсия № 3: Болтиген — Роль местных общинных организаций и кантональной лесной службы (Капистрано/Штюкли/фон Грюниген)

07 ч. 45 м. — 16 м.30 м.

Экскурсия № 4: Эмментальские лесные фермы — Управление ресурсами в лесных угодьях, находящихся в частной собственности (Блазер/Марти)

Четверг, 29 апреля

08 ч. 00 м. — 09 ч. 00 м.	Встреча за завтраком только для докладчиков, сообщения о поездках на места
09 ч. 00 м. — 10 ч. 00 м.	Сообщения о поездках на места и их обсуждение (Председатель: Блазер)
10 ч. 00 м. — 10 ч. 30 м.	Короткий перерыв
10 ч. 30 м. — 12 ч. 00 м.	Общинный «круглый стол» (Председатель: Капистрано) <ul style="list-style-type: none"> • Общинные вопросы в процессе децентрализации (Харе) • Государство, леса и общины в Гватемале (Элиас/Уитмен) • Децентрализованные NRM в Зимбабве (Хламбела/Козанайи) • Децентрализация управления охраняемыми районами на Филиппинах (Макапукау)
12 ч. 15 м. — 12 ч. 45 м.	Представление рабочих групп (Блазер)
12 ч. 45 м. — 14 ч. 00 м.	Обед
14 ч. 00 м. — 18 ч. 00 м.	Рабочие группы <ul style="list-style-type: none"> • Рабочая группа 1 — Распределение функций и обязанностей • Рабочая группа 2 — Сохранение функций экосистем • Рабочая группа 3 — Политика, регулятивные механизмы, справедливое распределение выгод • Рабочая группа 4 — Финансовые стимулы, поощрение инвестиций, частный сектор • Рабочая группа 5 — Участие, конфликты и многосубъектные процессы • Рабочая группа 6 — Укрепление потенциала, техническая и информационная поддержка
18 ч. 00 м. — 19 ч. 30 м.	Подготовка резюме председателями и докладчиками рабочих групп
19 ч. 30 м. — 20 ч. 30 м.	Встреча членов Редакционного комитета и докладчиков (координатор: Майни)
20 ч. 30 м.	Редакционный комитет открытого состава

Параллельное мероприятие

19 ч. 30 м. — 21 ч. 00 м. Страны СНГ и восточные страны — обмен мнениями (Ющак, Блазер)

Пятница, 30 апреля

07 ч. 00 м. — 08 ч. 15 м. Совместная встреча за завтраком членов Редакционного комитета и докладчиков рабочих групп

08 ч. 15 м. — 09 ч. 00 м. Подготовка первого проекта доклада

08 ч. 30 м. — 09 ч. 00 м. Короткий перерыв

09 ч. 00 м. — 11 ч. 00 м. Рассмотрение первого проекта рабочими группами

11 ч. 00 м. — 14 ч. 00 м. Рассмотрение Редакционным комитетом и подготовка за обедом второго проекта; поездка в Интерлакен для других участников

13 ч. 00 м. — 14 ч. 00 м. Обед

14 ч. 00 м. — 15 ч. 00 м. Рассмотрение второго проекта

15 ч. 00 м. — 15 ч. 30 м. Короткий перерыв

15 ч. 30 м. — 17 ч. 30 м. Предложения для рассмотрения государствами — членами ФЛООН/закрытие семинара

Приложение В

Определение концепций децентрализации

Децентрализация, деконцентрация и передача: выборка определений*

Децентрализация

«Под децентрализацией обычно понимается передача полномочий центральным правительством на более низкие уровни в рамках политико-административной и территориальной иерархии» (Крук и Мэнор, 1998 год, Агравал и Рибот, 1999 год).

Централизация представляет собой передачу власти с федерального на региональный уровень или передачу управленческих функций другим органам (Малышева).

Деконцентрация

Деконцентрация представляет собой «...административную децентрализацию, т.е. передачу полномочий органам центрального правительства более низкого уровня или другим местным органам, которые подотчетны центральному правительству» (Рибот, 2002 год, и Ларсон).

Передача

Передача представляет собой «передачу прав и активов из центра местным органам управления или общинам. Все эти процессы происходят в рамках национального законодательства, устанавливающего пределы, в которых обеспечивается любое децентрализованное или делегированное управление лесным хозяйством» (Сэйер и др.).

«Передача управленческой ответственности за выполнение конкретных функций на субнациональные уровни субъектам, находящимся либо в государственной, либо в частной собственности, на которые в целом не распространяется прямой контроль центрального правительства» (Фергюсон и Чандрасехаран).

Делегирование

«Передача управленческой ответственности за выполнение оговоренных функций другим публичным организациям, находящимся вне сферы обычного контроля центрального правительства, либо учреждениям провинций или местных органов управления, либо полугосударственным учреждениям» (Фергюсон и Чандрасехаран).

Фергюсон и Чандрасехаран рассматривают приватизацию в качестве конкретной формы передачи ответственности в частные руки, что стало заметной тенденцией в последнее время (Фергюсон и Чандрасехаран). Вместе с тем Рибот утверждает, что приватизация не является формой децентрализации.

* Выдержка из подборки материалов, подготовленной Элизабет Линдой Юлани.

Библиография

Agrawal, A and Ribot J. 1999. *Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Environmental Cases*. The Journal of Developing Areas 33: 473-502.

Crook, R. and Manor, J. 1998. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge University Press, Cambridge.

Ferguson, I. and Chandrasekharan, C. *Paths and Pitfalls of Decentralization for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region*.

Larson, A.M. *Democratic Decentralization in the Forestry Sector: Lessons Learned from Africa, Asia and Latin America* .

Malysheva, N.V. *Main Features of Russia's Forest Management System*.

Ribot, J. 2002. *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. World Resources Institute, Washington, DC.

Sayer, J.A., Elliott, C., Barrow, E., Gretzinger, S., Maginnis, S., McShane, T., and Shepherd, G. *The Implications for Biodiversity Conservation of Decentralized Forest Resources Management*.
