



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

Нью-Йорк, 24 января — 4 февраля 2011 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Использование лесов в интересах людей,
жизнеобеспечения и искоренения нищеты****Письмо постоянных представителей Швейцарии, Индонезии,
Южной Африки и Мексики при Организации Объединенных
Наций от 3 ноября 2010 года на имя Генерального секретаря**

Постоянные представительства Швейцарии, Индонезии, Южной Африки и Мексики при Организации Объединенных Наций имеют честь препроводить в приложении доклад о серии семинаров, организованных правительствами Швейцарии, Индонезии, Южной Африки и Мексики под названием «Серия семинаров по вопросу управления лесным хозяйством и децентрализации».

В свете важного значения настоящего доклада и его связи с деятельностью Организации Объединенных Наций, в частности в области окружающей среды, будем признательны за распространение настоящего письма и доклада (см. приложение) в качестве официального документа девятой сессии форума Организации Объединенных Наций по лесам. Впоследствии все четыре страны будут готовы выступить с презентациями о своем индивидуальном опыте в области управления лесным хозяйством по одному из пунктов повестки дня девятой сессии форума Организации Объединенных Наций по лесам.

(Подпись) Пол Сеже

Постоянный представитель Швейцарии
при Организации Объединенных Наций

(Подпись) Хассан Клейб

Постоянный представитель Индонезии
при Организации Объединенных Наций

* E/CN.18/2011/1.



(Подпись) Басо Сангку
Постоянный представитель Южной Африки
при Организации Объединенных Наций

(Подпись) Клод Эллер
Постоянный представитель Мексики
при Организации Объединенных Наций

Приложение

Управление лесным хозяйством и децентрализация: доклад о серии семинаров, совместно организованных правительствами Швейцарии, Индонезии, Южной Африки и Мексики

Резюме

Начиная с 2004 года раз в два года по инициативе отдельных стран в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам организуется серия международных семинаров, в которых в духе взаимного обмена знаниями и извлечения уроков участвуют страны, осуществляющие децентрализацию и реформу управления, которые представляют все регионы мира, и представители отдельных регионов. В рамках серии семинаров приняли участие различные представители правительств, гражданского общества, научно-исследовательских учреждений, общинных организаций и предпринимательского сектора. При организации всех семинаров основное внимание уделялось ключевым аспектам децентрализации и теории управления и практики в контексте деятельности сектора лесоводства и были рассмотрены межсекторальные вопросы, касающиеся обеспечения жизнедеятельности, равноправия и устойчивого развития в более общем плане. В ходе всех семинаров цель состояла в том, чтобы извлечь уроки и выработать рекомендации в отношении действий Форума Организации Объединенных Наций по лесам и других ключевых институциональных субъектов и лиц, отвечающих за принятие решений.

Опыт отдельных стран продемонстрировал, что децентрализация представляет собой нелинейный процесс, который требует постоянного извлечения уроков и осуществления активных экспериментов. Эффективная децентрализация требует наращивания консенсуса в рамках открытого, транспарентного и инклюзивного процесса; участия всех в принятии решений; наращивания институционального, технического и людского потенциала; предоставления адекватных финансовых ресурсов и стимулов для осуществления инвестиций; формулирования целей с учетом местных условий и обеспечение гибкости с целью адаптации к различным ситуациям и изменяющимся условиям. Последствия для жизнеобеспечения и воздействие децентрализации и реформы управления приобретают разные формы в различных местах, а подтверждение связи между реформами управления и устойчивостью лесов находит весьма разнообразные проявления как в отдельных странах, так и в отношениях между странами, которые приступили к осуществлению реформ.

Достижение позитивных результатов в деле обеспечения средств к существованию, сохранения и более широкого развития благодаря децентрализации управления лесным хозяйством имеет отношение к обеспечению надежных прав владения лесными угодьями и равного доступа к лесным ресурсам; четкого и надлежащим образом сбалансированного распределения фискальных, финансовых и налоговых полномочий, а также обеспечение контроля над процессом принятия решений, коммерческими правами и доступом к рынкам; осведомленности о культурных традициях и местных знаниях и надлежащего признания прав исконных народов и местных общин.

Среди постоянных проблем и уроков, которые были сформулированы в ходе серии семинаров, следует отметить следующие:

- наращивание потенциала на различных уровнях является критически важным элементом успешной децентрализации и реформы управления. Оно влечет за собой расширение возможностей на различном уровне с помощью осуществления широкого круга мер, включая просвещение гражданского общества и доступ к информации, укрепление механизмов для коллективной коммуникации и ведения переговоров и усиление организационных структур в области рационального использования лесных ресурсов. Обеспечение новых возможностей и альянсов между теми, кто лишен прав, имеет критически важное значение для децентрализации, с тем чтобы обеспечить реальные перемены и создать надлежащие возможности для участия широких масс и учета их мнения;
- до настоящего времени децентрализация в основном рассматривалась как передача прав на осуществление расходов и несение бремени защиты лесов и их рационального использования органам местного управления, общинам и домашним хозяйствам, которые, однако, имеют незначительные полномочия и получают неопределенные выгоды. Существует также тенденция недооценивать и недостаточно компенсировать инвестиции и вклад общин и местного населения в рациональное управление лесным хозяйством, при этом для инвестиций внешних субъектов и корпораций устанавливается преференциальный режим;
- обеспечение четких и надежных прав владения лесными угодьями и прав на использование лесных ресурсов имеет важное, но недостаточное значение для улучшения жизненного уровня. Даже в тех случаях, когда права четко обозначены, отсутствие возможностей, навыков, средств, технологий, доступа к рынкам и других необходимых ресурсов может помешать лицам, владеющим правами осуществлять их;
- существующие классовые, кастовые, этнические и гендерные иерархии отдают предпочтение получению элитными кругами благ и полномочий по принятию решений, что мешает демократической децентрализации и проведению реформы управления лесным хозяйством. Укрепление возможностей местного населения, особенно бедных и маргинализованных слоев в плане их организации, разработки и осуществления правил и наказания нарушителей, может содействовать расширению их возможностей и повысить их долю в плане получения выгод;
- подлинные подходы к обеспечению участия могут обеспечить необходимый баланс власти между гражданами и правительствами на различных уровнях, содействовать повышению отчетности вышестоящих субъектов перед нижестоящими субъектами и сокращению коррупции и роли элитных кругов. Участие граждан, в особенности местных общин и коренного населения, в процессе децентрализации управления особенно необходимо в решении таких проблем, как сохранение и изменение климата, которые требуют действий, поддерживаемых широкими кругами граждан.

Среди рекомендаций, выработанных в ходе серии семинаров, которые были адресованы Форуму Организации Объединенных Наций по лесам, 12 рекомендаций имеют особенно важное значение для людей, зависящих от средств к существованию, которые им обеспечивают леса. Среди них следует отметить следующие:

- поощрение устойчивого лесопользования и расширение возможностей, получаемых от использования лесных ресурсов, и справедливое использование рыночных инструментов, таких как переводы платежей и соглашения о добровольных партнерских связях;
- ликвидация барьеров и улучшение доступа местных общин к рынкам, а также к доходам, получаемым в результате устойчивого и лесопользования, включая лучшее распределение финансовых ресурсов;
- повышение прозрачности в политике правительственных органов и мер, направленных на обеспечение выполнения лесного законодательства и реализации комплексных мер по борьбе с коррупцией на всех уровнях;
- оказание поддержки расширению участия местного населения, в том числе коренных народов и женщин в принятии решений, использовании льгот и сохранении их культурных и социальных ценностей с помощью устойчивого лесопользования и таких схем, как программы сотрудничества Организации Объединенных Наций в сокращении выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах (СВОД-плюс), в рамках которых устойчивое лесопользование представляет собой надежный и проверенный подход к обеспечению и усилению экономических, социальных и экологических ценностей в интересах нынешних и будущих поколений.

I. История вопроса

1. На протяжении последних 25 лет многие страны во всем мире приступили к осуществлению программ децентрализации лесного хозяйства и реформе процесса управления в ответ на многообразное сочетание внутренних и внешних потрясений. Как правило, эти программы имели своей целью содействовать достижению широкого круга целей в области сохранения и развития, включая улучшение управления лесным хозяйством и устойчивое развитие всех видов лесов, более широкое и справедливое распределение выгод, получаемых от использования ресурсов, сокращение нищеты и расширение демократии. Начиная с 2004 года раз в два года по инициативе отдельных стран была проведена серия из четырех международных семинаров, с тем чтобы в них приняли участие страны, осуществляющие децентрализацию и реформы в области управления из всех регионов мира и из отдельных регионов в духе взаимного обмена опытом и извлечения уроков с целью оказания поддержки Форуму Организации Объединенных Наций по лесам и другим региональным и национальным инициативам в области управления лесным хозяйством. По итогам проведения серии семинаров к настоящему времени было подготовлено три доклада, представленных на рассмотрение Организации Объединенных Наций¹ и было опубликовано три тома², в которых содержатся избранные документы, представленные в ходе первых трех семинаров.

2. В этих семинарах приняли участие многочисленные представители правительств, гражданского общества, научно-исследовательских учреждений, общинных организаций и предпринимательского сектора. В ходе всех семинаров основное внимание уделялось ключевым аспектам децентрализации и теории управления лесным хозяйством и практике в контексте деятельности сектора лесоводства, и были рассмотрены межсекторальные вопросы, касающиеся обеспечения средств к существованию, равноправия и устойчивого развития в более широком плане. В ходе семинаров был представлен широкий круг презентаций, проводились обсуждения в группах, дискуссии в рабочих группах и поездки на места. Цель всех семинаров состояла в том, чтобы содействовать обмену мнениями об опыте различных стран, с тем чтобы извлечь уроки и сформулировать рекомендации для принятия мер Форумом Организации Объединенных Наций и другими ключевыми институциональными субъектами и лицами, отвечающими за принятие решений.

¹ E/CN.18/2005/10; E/CN.18/2009/16, приложение; и E/CN.18/2011/15, приложение.

² Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, eds., *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People* (London, Earthscan Publications, 2005); Carol J. Pierce Colfer, Ganga Ram Dahal and Doris Capistrano, eds. *Lessons from Forest Decentralization: Money, Justice and the Quest for Good Governance in Asia-Pacific* (London, Earthscan Publications, 2008); and Laura A. German, Alain Karsenty and Anne-Marie Tiani, eds., *Governing Africa's Forests in a Globalized World* (London, Earthscan Publications, 2009).

3. В рамках этой серии в апреле 2004 года в Интерлакене, Швейцария, правительства Швейцарии и Индонезии совместно организовали первый семинар, который был посвящен децентрализации, федеральным системам лесного хозяйства и национальным программам в области лесоводства. Спонсорами этого семинара выступили несколько других правительств и организаций, которые предоставили техническую, финансовую и/или материальную поддержку³.

4. Интерлакенский семинар, в котором приняли участие 160 человек из 51 страны, на которые приходится 70 процентов глобального лесного покрова, обеспечил глобальную панораму текущих и планируемых процессов децентрализации в области управления лесным хозяйством. В ходе дискуссии в рамках семинара основное внимание уделялось концептуальным и оперативным аспектам децентрализации, а именно: а) распределение роли и обязанностей и координация на различных уровнях и между секторами; б) политика, нормативные рамки и справедливое распределение выгод; в) участие, конфликты и многосторонние процессы; г) финансовые стимулы, поощрение инвестиций и партнерство с частным сектором; д) наращивание потенциала, технические навыки и информация; и е) обеспечение функций экологических систем, обеспечение продуктивности лесов и соответствующее применение знаний и технологий.

5. В сентябре 2006 года в рамках этой серии правительство Индонезии организовало в Джогьякарте, Индонезия, второй семинар, который был посвящен управлению лесным хозяйством и децентрализации в Азии и Тихоокеанском регионе. Как первый из трех региональных семинаров, проведенных после семинара в Интерлакене, семинар в Джогьякарте также воспользовался опытом проведенного ранее регионального семинара по вопросам децентрализации и передачи полномочий в области управления лесным хозяйством в Азии и Тихоокеанском регионе, который состоялся в Давао, Филиппины, в 1998 году под эгидой Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). Семинар в Джогьякарте был организован в качестве мероприятия Азиатского партнерства по лесам (АПЛ) и при содействии в качестве спонсоров правительств Японии, Филиппин и Швейцарии, а также нескольких других организаций⁴. Семинар, в котором приняли участие более 120 представителей из Азиатско-Тихоокеанского региона и стран за его пределами, позво-

³ Семинар был совместно организован Международным научно-исследовательским центром лесоводства и пользовался поддержкой правительств Бразилии, Ганы, Канады, Российской Федерации, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки, Уганды и Японии. Техническую и финансовую и/или материальную поддержку предоставили секретариаты Форума Организации Объединенных Наций по лесам и Конвенция о биологическом разнообразии, Национальный фонд лесных программ ФАО, Программа по лесам Всемирного банка, Международная организация тропической древесины, Всемирный фонд природы, Институт мировых ресурсов, Швейцарское агентство по окружающей среде, лесам и ландшафту, Швейцарское агентство по вопросам развития и сотрудничества и Организация «Интер-кооперэйшн» (Швейцария).

⁴ Организации, которые оказали поддержку, включали Международный научно-исследовательский центр по вопросам лесоводства, Международную организацию по тропической древесине, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций, Региональный центр общинной подготовки по вопросам лесного хозяйства, Германское объединение по вопросам технического сотрудничества, Министерство Соединенного Королевства по вопросам международного развития, Федеральное управление Швейцарии по вопросам окружающей среды, Швейцарское агентство по вопросам развития и сотрудничества и Организацию «Интер-кооперэйшн».

лил продолжить обсуждение по широкому кругу вопросов, поднятых в Интерлакене. В ходе семинара, однако, больше внимания уделялось потребностям в проведении экономически и технически целесообразной децентрализации и уделению большего внимания ключевым аспектам деятельности Азиатского партнерства по лесам, в частности: а) коррупции и незаконию; б) правам собственности, правам и справедливости; и с) лесным пожарам, землепользованию и реабилитации.

6. Третий семинар в рамках серии семинаров, который был посвящен управлению лесным хозяйством и децентрализации в Африке, был проведен в Дурбане, Южная Африка, в апреле 2008 года. Этот семинар был совместно организован правительствами Южной Африки и Швейцарии, и в нем в качестве спонсоров приняли участие и оказали поддержку несколько других правительств и организаций⁵. В ходе семинара в Дурбане основное внимание уделялось выработке общего понимания концепций и практики децентрализации в контексте управления лесным хозяйством в африканских странах и определению возможностей для согласованных политических мер, наращиванию потенциала и осуществлению передового опыта и подходов к децентрализации и устойчивому управлению лесным хозяйством на различных уровнях. Дискуссии и рекомендации в основном были сосредоточены на трех основных темах: а) децентрализованное управление лесным хозяйством и обеспечение средств к существованию; б) децентрализация, сохранение и устойчивое лесопользование; и с) международная торговля, финансы и инвестиции в осуществлении реформы управления лесным хозяйством. В семинаре приняли участие 187 представителей из 45 стран, в том числе 34 стран Африки.

7. Четвертый и последний семинар в рамках этой серии по вопросу об управлении лесным хозяйством, децентрализации и программе сотрудничества Организации Объединенных Наций в сокращении выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах (СВОД-плюс) в Латинской Америке и Карибском бассейне был проведен в Оаксаке, Мексика, с 31 августа по 3 сентября 2010 года. Семинар был организован правительствами Мексики и Швейцарии при участии в качестве спонсоров и при поддержке других правительств и организаций⁶. В ходе семинара были рассмотрены во-

⁵ Семинар в Дурбане был организован правительствами Южной Африки и Швейцарии (Федеральное управление Швейцарии по окружающей среде), Швейцарским агентством по вопросам развития и сотрудничества, Финляндии, Германии, Индонезии, Норвегии, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки, а также Южноафриканской компанией лесоводства, Саппи, Монди и Метрополитанским советом еТиквини. Международный научно-исследовательский институт по вопросам лесоводства и Организация «Интер-кооперэйшн» оказали техническую и материальную поддержку.

⁶ Семинар в Оаксаке был организован Национальной комиссией лесоводства Мексики и Федеральным управлением Швейцарии по окружающей среде, и был совместно организован международным научно-исследовательским центром по вопросам лесоводства, организацией «Интер-кооперэйшн» (Швейцария), Секретариатом Форума Организации Объединенных Наций по лесам, группой Межамериканского банка развития и Агентством Соединенных Штатов Америки по международному развитию. Среди других спонсоров следует отметить Швейцарское агентство по вопросам сотрудничества и развития, Департамент по вопросам международного развития Соединенного Королевства, министерство сельского хозяйства Швеции, министерство окружающей среды Норвегии, министерство иностранных дел Финляндии, Агентство международного сотрудничества Японии, Международную организацию тропической древесины, Фонд Форда и Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций.

просы децентрализации и управления в контексте глобальных усилий по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов, были извлечены уроки и рассмотрены различные возможности, синергия действий, компромиссные решения и угрозы. В ходе презентаций на пленарных заседаниях, «круглых столов» и дискуссий в открытом составе основное внимание уделялось: а) правам и владению лесными ресурсами, населению и углеродом; б) возможностям для сокращения масштабов нищеты и устойчивому лесоводству на территориях коренных народов; и с) лесоводству на общинном уровне и программам сотрудничества Организации Объединенных Наций в сокращении выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах (СВОД-плюс). В ходе поездки на места особое внимание было обращено на системы оплаты за экологические услуги, общинное лесоводство и устойчивое лесопользование, с учетом их связи со СВОД-плюс. В семинаре приняли участие 230 представителей из 34 стран, в том числе 22 страны Латинской Америки и Карибского бассейна.

II. Ключевые проблемы и выводы, сделанные в ходе семинаров

Интерлакенский семинар

8. В ходе семинара в Интерлакене были выявлены различные формы и пути осуществления децентрализации в различных странах, их различные мотивы и неравномерный ход деятельности и темпы прогресса. Как правило, существует значительный разрыв между политикой и практикой в области децентрализованного управления и существует определенное несоответствие и часто даже несправедливость в распределении ролей, ответственности и выгод, полученных от лесоводства. В ходе анализа федеральных систем, в рамках которых управление природными ресурсами, как правило, осуществляется на основе децентрализации, семинар сделал вывод о том, что для эффективной децентрализации управления лесным хозяйством как в рамках федеральных, так и в рамках унитарных систем по крайней мере необходимы три основных элемента: а) соответствующее распределение полномочий по принятию решений и получению доходов и совместное несение ответственности на различных уровнях органов управления с учетом их возможностей и потребностей; б) эффективная правоприменительная деятельность и отчетность на всех уровнях управления обеспечивает справедливое и эффективное и результативное осуществление своих мандатов правительственными учреждениями; с) эффективные связи с другими секторами, которые с одной стороны оказывают воздействие на сектор лесоводства и с другой — подвергаются его воздействию⁷.

9. Опыт стран свидетельствует о том, что децентрализация не является линейным процессом, иногда она носит циклический характер и требует постоянного извлечения уроков и осуществления активных экспериментов. Эффективная децентрализация требует наращивания консенсуса с помощью открытого, транспарентного и инклюзивного процесса; участия общественности в принятии решений; наращивания институционального, технического и гуманитар-

⁷ Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, “Decentralization: issues, lessons and reflections” in *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People* (see footnote 2).

ного потенциала; предоставления адекватных финансовых ресурсов и стимулов для инвестиций; разработки целей с учетом местных условий и обеспечения гибкости, с тем чтобы адаптироваться к различным ситуациям и изменяющимся условиям. С тем чтобы децентрализованное управление лесным хозяйством имело устойчивый характер, оно должно обеспечивать значительные, чистые и позитивные выгоды для местных общин и домашних хозяйств, а не просто перекладывать на них бремя управления лесным хозяйством. Необходимо уделять более высокое приоритетное внимание процессу расширения возможностей и наращиванию потенциала местных общин, с тем чтобы они могли эффективно управлять своими природными ресурсами.

10. Успешная децентрализация требует разработки четких благоприятных правовых и политических рамок и своевременного и широкого распространения соответствующей информации; учета процессов децентрализации в национальных программах лесоводства; установления достижимых целей; четкого распределения ролей, ответственности, ресурсов и отчетности; и создания механизмов для урегулирования конфликтов. Анализ результатов деятельности по обеспечению средств к существованию и сохранению и более широких вопросов развития свидетельствует о том, что успешная деятельность должна быть связана с гарантированием прав владения лесными угодьями и обеспечением равного доступа к лесным ресурсам; четким и надлежащим образом сбалансированным распределением фискальных, финансовых и налоговых полномочий, а также контролем над принятием решений, коммерческими правами и доступом к рынкам; осведомленностью о культурных традициях и местных знаниях и надлежащим признанием прав коренных народов и местных общин.

Джокьякартский семинар

11. На основе анализа опыта стран в Азиатском и Тихоокеанском регионе Джокьякартский семинар подтвердил выводы, сделанные в Интерлакене. Основное внимание было уделено давнишним проблемам, касающимся участия, равноправия, прав владения лесными угодьями, общих прав, обеспечения средств к существованию и возможностей в рамках процесса децентрализации. Во многих случаях отсутствуют имплементационные руководящие принципы и механизмы или же они имеют нечеткий характер, а мощные заинтересованные стороны оказывают сопротивление и даже осуществляют меры саботажа, ибо они могут потерять многое в результате децентрализации, а реформа управления может свести на нет осуществление даже самой благонамеренной политики. Эффективность децентрализации управления лесным хозяйством в течение достаточно длительного периода времени требует основополагающих перемен в правилах игры, особенно в отношении того, каким образом и кем распределяются права, роли, обязанности и выгоды.

12. Джокьякартский семинар также определил другие области, вызывающие озабоченность, в том числе: а) вызовы, связанные с осуществлением широкомасштабных мер в области сохранения лесов; б) обеспечение долгосрочного финансирования для децентрализации и реформы управления; в) обеспечение адекватных стимулов для децентрализации управления лесным хозяйством, особенно в тех случаях, когда качество лесов является низким и рынки слабо развиты; и д) решение проблем коррупции и противоправной деятельности в процессе децентрализации режима управления лесным хозяйством. Важной проблемой также является обеспечение надлежащих темпов и последователь-

ности проведения реформ в области децентрализации. Как показал, например, опыт Индонезии, стремительная децентрализация без обеспечения надлежащего институционального потенциала может привести к злоупотреблениям и высоким темпам обезлесения.

13. Конкретные исследования свидетельствуют о том, что споры о том, кто имеет права на леса и лесные ресурсы, лежат в основе конфликтов и практики уничтожения лесов. Права должны быть четко обозначены и гарантированы и необходимо обеспечить их защиту от конкурирующего воздействия внешних и местных интересов, включая государство и его ведомства. Даже в тех случаях, когда они четко обозначены, отсутствие потенциала может помешать лицам, имеющим права, настаивать на установлении их прав или их осуществлении.

14. Четкое понимание того, на каком уровне или какое правительственное ведомство отвечает за регулирование, правоприменительную деятельность и разрешение конфликтов, также имеет важное значение. Неопределенность и отсутствие последовательности в рамках политики, законов и положений, которые обычно существуют на первых этапах децентрализации и реформ управления, могут привести к созданию или расширению «серых» областей, в которых процветает коррупция и противозаконность. Однако в некоторых случаях эффективные коллективные действия и децентрализация управления лесным хозяйством привели к более эффективному регулированию и соблюдению лесного законодательства.

15. Местное население может оказаться втянутым в деятельность преступных сетей, особенно в тех случаях, когда законы и положения являются непоследовательными или возможна их противоречивая интерпретация. Нереальные запреты без обеспечения альтернативных вариантов и другие громоздкие бюрократические требования наряду с более высокой стоимостью сделок по обеспечению деятельностью могут негативно повлиять на жизнь населения и сделать невозможным соблюдение юридических требований мелкими лесопользователями⁸. Хронически бедное население, женщины и маргинализованные группы зачастую страдают в наибольшей степени.

Дурбанский семинар

16. В Африке реформа управления и процессы децентрализации приобрели различные формы и в их ходе возникают многие из тех же вопросов, что и в других регионах. Среди выявленных проблем следует отметить расширение конфликтов, кумовство, коррупцию, отсутствие отчетности и прозрачности, социальное неравенство и усиление роли местных элит. Хотя реформы также и создали реальные возможности, тем не менее существует проблема осуществления демократической децентрализации в целях обеспечения более

⁸ Yati Bun and Amele Imalal, "Governance and community-based forestry in Papua New Guinea", paper presented at the Yogyakarta workshop; Luca Tacconi, Marco Boscolo and Duncan Brack, "National and international policies to control illegal forest activities" (Bogor Barat, Indonesia, Centre for International Forestry Research 2003); Krystof Obidzinski and others, "Illegal forest activities in Berau and Kutai Timur: impacts, driving forces and remedies", Forests and Governance Programme Governance Brief No. 26 (Bogor Barat, Indonesia, Centre for International Forestry Research, 2006); Marcus Colchester and others, "Justice in the forest: rural livelihoods and forest law enforcement" (Bogor Barat, Indonesia, Centre for International Forestry Research, 2006).

устойчивого управления лесным хозяйством и более справедливого распределения выгод. Женщины оказались в более невыгодном положении с точки зрения использования выгод, а их озабоченности, потребности и интересы, как правило, особенно игнорируются на уровне органов управления.

17. Деятельность по обеспечению средств к существованию и ее результаты находят различные проявления в различных местах и данные о связи между реформами управления и устойчивостью лесов имеют весьма разнообразный характер как в рамках стран, так и между странами, которые осуществляют реформы. Во многих странах общинное управление лесным хозяйством приобретает стремительный размах и представляет собой важную стратегию в оказании поддержки жизнедеятельности в тех случаях, когда серьезно ограничены экономические возможности.

18. Крупномасштабные меры по сохранению заповедных районов и их управлению на основе командно-управленческих методов, которые превалируют в регионе, идут вразрез с децентрализацией управления и представляют собой серьезную проблему. Эти привнесенные извне модели сохранения сводят на нет роль, легитимность и новаторский потенциал местных субъектов, включая многочисленные случаи управления местными ресурсами и децентрализацию де-факто⁹. Они также не позволяют удовлетворительно решать проблемы прав коренных народов. Хотя традиционные или базирующиеся в общинах права на владение лесными угодьями по-прежнему являются доминирующим видом таких прав почти во всех странах, расположенных к югу от Сахары, в рамках политики, касающейся владения угодьями, во многих странах не признается обычно право на владение земельными угодьями коренных народов и даже предпринимаются попытки его отменить.

19. Децентрализация и реформы в области управления с одной стороны выигрывали, а с другой — сталкивались с трудностями в результате расширения торговли, инвестиций и финансовых потоков в регион. Отсутствие хорошо функционирующих государственных учреждений во многих странах было определено в качестве основного барьера к осуществлению реформы управления¹⁰, хотя институциональные новаторские меры, такие как сертификация третьих сторон и использование независимых наблюдателей, могут способствовать осуществлению перемен. Одной из основных проблем также является вопрос о том, каким образом будут затронуты местные общины и каким образом они смогут участвовать в финансовых реформах и реформах управления, которые отвечали бы их интересам. Вопрос о коррупции на всех уровнях был также определен в качестве важного вопроса, который требует принятия решительных мер, особенно на самом высоком уровне.

⁹ Mariteuw Chimère Diaw, with David Blomley and Guillaume Lescuyer, “Elusive meanings: decentralization, conservation and local democracy”, keynote paper presented at the Durban workshop.

¹⁰ Alain Karsenty, “The new economic ‘great game’ in Africa and the future of governance reforms of the forestry sector”, keynote paper presented at the Durban workshop.

20. Отсутствие механизмов для отслеживания прогресса и извлечения уроков, с тем чтобы принимать информированные меры, а также отсутствие рамок для оценки и капитализации лесных ресурсов сводят на нет прогресс в области децентрализации и реформ управления в Африке. Отсутствие достаточного технического потенциала, отсутствие финансирования и надлежащих стимулов также сдерживают процесс осуществления эффективных реформ.

Оаксакский семинар

21. В Латинской Америке и Карибском бассейне в настоящее время осуществляется много проектов и мероприятий, связанных со СВОД-плюс, что создает, как возможности, так и проблемы для устойчивого лесопользования и для обеспечения средств к существованию местного населения. Обезлесение и ухудшение состояния лесов ставят под угрозу жизнь миллионов людей в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, которые непосредственно зависят от леса как источника средства существования. Как обезлесение, так и ухудшение состояния лесов является результатом неправильной или неэффективной системы управления, причем обезлесение в основном является следствием воздействия экстрасекторальных факторов, а ухудшение состояния лесов в основном зависит от факторов, которые действуют в самом секторе лесоводства. Среди участников семинара имелось согласие относительно того, что СВОД-плюс не является программой реформы управления, тем не менее она может и должна содействовать улучшению управления. В противном случае она будет сведена на нет в результате недостатков в области управления, которые, несмотря на определенный прогресс, широко распространены в этом регионе.

22. Среди выявленных недостатков в области управления были отмечены следующие: отсутствие транспарентности и чрезмерная централизация процесса принятия решений; громоздкая бюрократия; перекосы в политике в области сельского хозяйства, инфраструктуры и других сферах, которые влияют на лесное хозяйство; упор на использование древесины вместо более широкого комплексного управления лесным хозяйством; недостаточное финансирование и потенциал; неясно сформулированное законодательство и неэффективность имплементационных законов; коррупция и противозаконные лесозаготовки; и отсутствие четкости и уважения в отношении прав владения лесными угодьями и в отношении местных знаний о лесах. Эти недостатки вызывают озабоченность в связи с правами коренного населения, общинной собственности и общинного землевладения и отсутствием права на владение угодьями для женщин. Они также свидетельствуют о важном значении децентрализации, в особенности в отношениях между центральными и местными органами управления и децентрализации в интересах коренного населения, а также о необходимости наращивания потенциала и обеспечения эффективного представительства.

23. Был достигнут широкий консенсус по вопросу о том, что сокращение масштабов обезлесения и деградации лесов зависит от того, чтобы обеспечить экономическую конкурентоспособность лесного хозяйства и лесной продукции с другими альтернативными вариантами, хотя одних только денежных средств явно недостаточно. Политика, которая ведет к снижению аренды сельскохозяйственных угодий и повышению аренды лесных угодий, а также повышению цен на продукцию из хорошо управляемых лесов или сокращение стоимости

делок, связанных с использованием лесов, может повысить экономическую конкурентоспособность лесного хозяйства. Для того чтобы быть эффективной, СВОД-плюс должна учитывать деятельность различных субъектов и сил, причастных к различным видам деятельности, ведущим к обезлесению, в различных ландшафтных условиях, а также их дифференцированную конъюнктурную стоимость, участвующие учреждения и средства имплементации. В рамках диалога по стратегическим вопросам также будет необходимо учитывать несоответствие между краткосрочными рамками, заложенными в существующих инструментах СВОД-плюс, и долгосрочными периодами времени, которые необходимы для реализации надлежащих национальных и местных процессов и наращивания потенциала.

24. В Латиноамериканском регионе и Карибском бассейне отсутствие приемлемых и доступных вариантов финансирования для мелкомасштабных мер в области устойчивого управления лесным хозяйством представляет собой определенную проблему. Программа СВОД-плюс может обеспечить дополнительные варианты финансирования для устойчивого управления лесным хозяйством, однако при этом будет необходимо решить ряд проблем. К ним относятся: интеграция СВОД-плюс в более широкие стратегии обеспечения средств к существованию и усиление существующих структур с учетом их недостатков; использование межсекторального и стратегического, а не кратковременного подхода; и поощрение новаторства и обмена знаниями, особенно среди секторов лесоводства и финансирования и с общинами.

25. Вопросы, касающиеся права владения земельными угодьями, права на углероды и территорий коренных народов, являются наиболее серьезными проблемами для программ СВОД-плюс в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Так, например, страны Латинской Америки и Карибского бассейна недостаточно отражали проблемы владения земельными угодьями в своих предложениях по обеспечению готовности в рамках СВОД-плюс. Существовало общее согласие относительно того, что легитимность процедур СВОД-плюс зависит от обеспечения участия коренных народов и общин в разработке стратегий СВОД-плюс и определении четких и обоснованных прав на использование углеродов. Также было признано, что международная политика в отношении общин может затрагивать вопрос о распределении выгод между общинами и что универсальные схемы не дают результатов.

III. Существующие проблемы, уроки и рекомендации

Существующие проблемы и уроки

26. Надлежащие и честные консультации, транспарентное и подотчетное принятие решений и применение подходов, основанных на подлинном участии общественности, по-прежнему представляют собой серьезные проблемы в области децентрализации и реформ управления во всем мире. Как представляется, центральные органы правительства испытывают постоянные и хронические трудности, когда речь идет об отказе от властных полномочий и совместном использовании финансовых средств, что является важной предпосылкой для обеспечения подлинной децентрализации.

27. Под децентрализацией обычно понимают передачу расходов и бремени, связанных с защитой и управлением лесным хозяйством, на уровень местных органов управления, общин и домашних хозяйств, которые имеют незначительные властные полномочия и получают неопределенные выгоды. Также существует тенденция недооценивать и недостаточно компенсировать инвестиции и вклад местных общин и местного населения в управление лесным хозяйством и, с другой стороны, к инвестициям внешних субъектов и корпораций применяется преференциальный режим.

28. Обеспечение четких и надежных прав владения лесными угодьями и прав на лесные ресурсы является важным, однако недостаточным шагом для улучшения жизненного уровня. Даже в тех случаях, когда права четко обозначены, отсутствие возможностей, навыков, финансовых средств, технологий, доступа к рынкам и других необходимых ресурсов может помешать лицам, владеющим правами, осуществить их.

29. Существующие классовые, кастовые, этнические и гендерные иерархии действуют в интересах элитных кругов, которые пользуются льготами и обладают полномочиями по принятию решений, препятствуя демократической децентрализации и осуществлению реформ в области управления лесным хозяйством. Укрепление потенциала местного населения, особенно бедных и маргинализированных слоев, в целях организации, разработки и осуществления правил и наказание нарушителей могут содействовать расширению их возможностей и увеличению получаемой ими доли выгод.

30. Децентрализация может привести к децентрализации коррупции путем фрагментации организованных на центральном уровне механизмов, используемых для получения арендных платежей. Разрыв связей между коррумпированными предпринимательскими интересами и государственными субъектами, принимающими решения, имеет важное значение для борьбы с коррупцией.

31. Нарращивание потенциала на различных уровнях является критически важным элементом успешной децентрализации и реформы управления. Оно связано с расширением возможностей и прав на различных уровнях с помощью широкого круга различных средств, включая привлечение гражданского общества и доступ к информации, укрепление механизмов для коллективной коммуникации и переговоров и укрепление организационных структур в целях управления лесными ресурсами. Новые возможности и альянсы между лицами, лишенными прав, имеют критически важное значение для того, чтобы децентрализация обеспечила реальные перемены и создала подлинные области для участия нижестоящих слоев и учета их мнений.

32. Осуществление процессов децентрализации и реформы управления дает лучшие результаты в том случае, когда они реализуются в качестве постоянного и ознакомительного процесса, который может видоизменяться с протяжением времени. Это требует изменения стереотипов, которые обеспечат субъектам и заинтересованным сторонам, особенно на более низких уровнях, т.е. там, где принимаются решения, достаточные возможности для экспериментирования, и создаст возможности для извлечения определенных уроков в случае неудачи в рамках процесса обучения.

33. Подходы, основанные на подлинном участии общественности, могут обеспечить необходимый баланс властных полномочий между гражданами и органами управления на различных уровнях, содействуя понижению уровня отчетности и уменьшению масштабов коррупции и роли элитных структур. Участие граждан, в том числе местных общин и коренного населения, в процессе децентрализации управления особенно необходимо в решении таких вопросов, как сохранение окружающей среды и изменение климата, которые требуют осуществления гражданских действий на широкой основе.

Рекомендации:

34. В каждый из докладов о работе трех из четырех семинаров, организованных по инициативе отдельных стран в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам содержится ряд рекомендаций в адрес Форума, который должен рассмотреть их и рекомендовать странам принять конкретные меры. Ниже излагаются рекомендации, имеющие особенно важные последствия для обеспечения средств к существованию и устойчивому управлению лесным хозяйством. Форум может пожелать подтвердить эти рекомендации и настоятельно призвать страны принять необходимые меры:

- поощрение децентрализации в области управления лесным хозяйством на основе учета точек зрения всех заинтересованных сторон, оказание поддержки в целях расширения их полномочий и прав, стимулирование их участия в процессах принятия решений, касающихся управления лесным хозяйством на всех уровнях, и признание того, что в рамках децентрализации не существует универсального решения для всех проблем;
- формулирование соответствующих подходов к сохранению заповедных районов и создание возможностей для их традиционного использования коренными народами/местным населением и жителями лесов;
- поощрение устойчивого управления лесными ресурсами и расширение выгод, получаемых от их использования, а также справедливое использование рыночных инструментов, таких как трансфертные платежи и соглашения о добровольных партнерских связях;
- дальнейшее поощрение оценки экологических служб лесопользования и поощрение справедливой компенсации за их услуги, в том числе с помощью рыночных механизмов;
- ликвидация барьеров и улучшение доступа местных общин к рынкам, а также к доходам, получаемым в результате устойчивого управления лесными ресурсами, в том числе путем лучшего распределения финансовых средств;
- разработка принципов выбора институциональных альтернативных вариантов для обеспечения справедливого представительства;
- повышение транспарентности политики правительственных органов и их действий, направленных на правоприменительную деятельность в области лесоводства и осуществление комплексных усилий по борьбе с коррупцией на всех уровнях;

- укрепление людского и институционального потенциала всех заинтересованных сторон, особенно на местном уровне, с использованием широкого круга методов для обмена знаниями, включая поощрение партнерских связей между заинтересованными сторонами и между различными секторами;
- оказание поддержки расширению участия местного населения, в том числе коренных народов и женщин в процессах принятия решений, совместного использования выгод и сохранения их культурных и социальных ценностей в процессе устойчивого лесопользования и в таких системах, как СВОД-плюс, где устойчивое лесопользование представляет собой надежный и проверенный подход к сохранению и усилению экономических, социальных и экологических ценностей лесов на благо нынешних и будущих поколений, как, например, СВОД-плюс;
- обмен опытом и применение уроков, извлеченных в процессе управления лесным хозяйством и динамики более широкого использования земельных угодий, которые ведут к обезлесению и деградации лесов, и разработка надлежащих стратегий для поощрения совместного несения расходов и ответственности на глобальном, национальном, территориальном и местном уровнях;
- укрепление возможностей стран по удовлетворению рыночного спроса на лесные продукты и лесные услуги, включая углероды, на основе лучшего управления лесными хозяйствами, например, путем определения взаимосвязей между СВОД-плюс и применением лесного законодательства и управлением лесным хозяйством и применением лесного законодательства и торговлей в лесном секторе;
- оказание поддержки дальнейшему диалогу по вопросам сокращения масштабов нищеты, устойчивого лесопользования и СВОД-плюс на основе конкретных выводов, сделанных в ходе семинаров Оаксаке с целью нахождения решений для возникающих проблем и озабоченностей.