



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/8
9 February 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Специальная межправительственная

группа по лесам

Вторая сессия

11-22 марта 1996 года

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕШЕНИЙ КОНФЕРЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ И РАЗВИТИЮ В ОТНОШЕНИИ ЛЕСОВ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЯХ, ВКЛЮЧАЯ РАССМОТРЕНИЕ СЕКТОРАЛЬНЫХ И МЕЖСЕКТОРАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ

Программный элемент I.1: Содействие прогрессу в осуществлении
национальных планов лесо- и землепользования

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

В соответствии с просьбой Специальной межправительственной группы по лесам, высказанной на ее первой сессии (см. E/CN.17/IPF/1995/3, пункт 11), настоящий доклад подготовлен для первоначального обсуждения элемента I.1 программы работы Группы "Содействие прогрессу в осуществлении национальных планов лесо- и землепользования". В докладе содержится общий обзор программного элемента I.1, дается описание контекста, в котором осуществляется планирование применительно к национальным программам в области лесного хозяйства; приводится оценка достижений и накопленного опыта. В нем описываются планируемые мероприятия в рамках подготовки к обсуждению вопросов существа на третьей сессии Группы; высказываются предложения для обсуждения программного элемента I.1 на второй сессии; и излагаются альтернативные варианты действий и предлагаются идеи для обсуждения в Группе, включая перечень из 12 основных элементов национальных программ в области лесоводства, который содержится в приложении.

96-02677.R 140296 210296

/...

/...

В контексте устойчивого развития и охраны окружающей среды деревья, леса и лесное хозяйство приобретают новую и более значимую роль. В большинстве стран лесное хозяйство претерпевает радикальные и комплексные изменения, включая:

- a) обеспечение соответствия между ростом и диверсификацией потребностей в лесных угодьях и ресурсах и необходимостью сохранения лесных экосистем;
- b) интеграцию всех партнеров, включая местные общины, организации, действующие на уровне общин, неправительственные организации и частный сектор, в процесс принятия решений и их осуществление;
- c) адаптацию к новому соотношению ролей правительственных учреждений и частного сектора, а также центральных учреждений и региональных и местных учреждений;
- d) активное участие в решении межсекторальных проблем, особенно проблем, касающихся землепользования, нищеты, продовольственной безопасности, потребностей в энергетике и защиты окружающей среды.

За последние пять лет в области планирования и политики достигнут значительный прогресс. Однако стратегии нередко предполагают продолжительную последовательность действий: сначала оценка, затем планирование, и, наконец, осуществление. Более того, в большинстве случаев осуществление либо еще не началось, либо не оправдывает ожиданий, в результате чего деятельность в лесном секторе по-прежнему характеризуется неустойчивостью.

В развивающихся странах к секторальному планированию в лесном хозяйстве приступили почти три десятилетия тому назад. Оно было инициировано при внешней поддержке, имевшей своей целью оказать помощь национальным планирующим органам в оценке состояния лесов и выработке долгосрочных стратегий, главным образом применительно к лесной промышленности. За период с 60-х годов сфера планирования в лесном секторе, как отмечено выше, значительно расширилась. Один из самых сильных доводов в пользу долгосрочного секторального планирования заключался в том, что оно является одним из способов реформирования политики в области лесов. Сейчас лесному хозяйству уделяется внимание в ряде схем планирования на секторальном уровне, пользующихся международной поддержкой.

В настоящее время 54 развивающиеся страны осуществляют национальные программы в области лесного хозяйства, а еще 26 стран включились в процесс планирования. Кроме того, начали заниматься планированием три средиземноморские страны и три страны Восточной Европы.

Анализ положения в различных странах, приступивших к разработке национальных программ в области лесного хозяйства, свидетельствует о том, что во многих странах был достигнут значительный прогресс в таких областях, как: новая политика в области лесного хозяйства, новое законодательство, институциональная реорганизация, выработка нового определения роли государства, децентрализация функций по управлению лесным хозяйством, передача ответственности общинам и местным группам, транспарентность дискуссий и участие в процессе принятия решений, а также координация и согласование действий в рамках последовательных, целостных и имеющих межсекторальный характер стратегических схем.

Жизнеспособность этих национальных программ в области лесного хозяйства определяется способностью стран стать на путь изменения политики и проведения организационных реформ и способностью международного сообщества принимать всесторонние и согласованные меры в ответ на их просьбы об оказании внешней помощи. Самая важная цель секторального планирования заключается в том, чтобы способствовать национальной дискуссии по вопросу о желательных направлениях перемен. На достижение консенсуса может уйти два или три года, однако процессы консультаций и одобрения являются по меньшей мере столь же важными, что и процесс технического анализа. В тех случаях, когда планирование осуществляется внешними консультантами таким образом, что оно не способствует обеспечению непрерывности процесса, шансов на то, что национальные программы в области лесного хозяйства будут реализованы, мало.

Что касается изменения политики и межсекторальной координации, то выявлены два основных ограничения:

a) Медленные темпы изменения политики и проведения организационных реформ в рамках сектора: во многих странах отсутствие прогресса и транспарентности применительно к процессам изменения политики и проведения организационных реформ стало самым серьезным препятствием на пути осуществления планов и программ в лесном секторе.

b) Отсутствие межсекторальной координации: политика и инструменты политики, имеющие отношение к планированию землепользования и земледелию, по-прежнему не координируются и не ориентируются на достижение общей цели устойчивого развития. Наличие эффективных механизмов высокого уровня для межсекторальной координации является скорее исключением, чем правилом.

В промышленных странах происходит быстрое изменение и переосмысление их значения и перспектив использования лесов в урбанизированном обществе, что может прийти в столкновение с традиционной культурой ведения лесного хозяйства. В последнее время возникает все большее число самых разных по своей радикальности альтернативных идей в отношении вопроса "деревья и леса - для кого и для чего". Все больше людей и организаций высказывают мнение о том, что лесное хозяйство, где исторически главенствовало производство лесоматериалов для промышленности, должно быть заменено "новым" лесным хозяйством, в основе которого будут лежать принципы экологически устойчивого развития.

Проблема планирования носит еще более сложный характер в странах, пытающихся осуществить переход к "новой программе" в области лесного хозяйства. Существуют различные способы определения компонентов этого перехода, однако, как правило, они включают активные усилия в следующих областях: a) рациональное использование окружающей среды и социальное лесное хозяйство; b) содействие, а не контроль; c) децентрализованное и предполагающее широкое участие населения управление; d) усиление внимания к рынкам и ценам. Вопрос о том, в какой степени эти акценты в настоящее время учитываются в деятельности учреждений, занимающихся вопросами лесного хозяйства, остается открытым.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 7	6
I. КОНТЕКСТ ПЛАНИРОВАНИЯ	8 - 10	7
А. Планирование лесохозяйственной деятельности начиная с 90-х годов XIII века	8 - 9	7
В. Определения и виды планирования	10	9
II. РЕЗУЛЬТАТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ЗАМЕЧАНИЯ И ВЫВОДЫ	11 - 40	9
А. Планирование лесного хозяйства в развивающихся странах	12 - 30	10
1. Рамки планирования	12 - 15	10
2. Фактическое состояние национальных процессов планирования	16 - 17	12
3. Достижения	18 - 22	14
4. Проблемы и слабые места	23 - 30	15
В. Планирование лесного хозяйства в промышленно развитых странах	31 - 34	18
С. Извлеченные уроки	35 - 40	19
1. Ключевые характеристики планирования	35	19
2. Организационные вопросы	36 - 38	20
3. Общая обстановка	39 - 40	23
III. ПОДГОТОВКА К ОБСУЖДЕНИЮ СУЩЕСТВА ВОПРОСА	41 - 42	24
IV. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ И ВОПРОСЫ, ПРЕДЛОЖЕННЫЕ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ В РАМКАХ ГРУППЫ	43 - 45	25

Таблицы

1. Состояние лесов и лесного хозяйства в 1790-е и в 1990-е годы	8
---	---

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
2. Состояние процессов, связанных с национальными программами в области лесного хозяйства, в развивающихся Странах и странах с переходной экономикой, с разбивкой по регионам, в 1996 году	13
3. Трудности, возникающие в области планирования национального лесного хозяйства в промышленно развитых странах	18
<u>Приложение.</u> Перечень основных особенностей национальных программ лесопользования	27

ВВЕДЕНИЕ

1. В основе элемента I.1 программы работы Специальной межправительственной группы по лесам лежат решения Комиссии по устойчивому развитию, принятые на ее третьей сессии и развитые Группой на ее первой сессии.
2. Комиссия определила программный элемент I.1 как необходимость рассмотрения мер по содействию прогрессу посредством национальных планов и программ лесо- и землепользования в деле осуществления не имеющего обязательной силы заявления с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования сохранения и устойчивого развития всех видов лесов 1/, а также главы 11 и других глав, касающихся лесов, Повестки дня на XXI век 2/ в рамках процесса, основанного на открытости, транспарентности и широком участии, в котором задействованы правительства и все заинтересованные стороны, включая основные группы, особенно коренное население и местные общины.
3. На своей первой сессии Группа подчеркнула, что подготовительная работа по программному элементу I.1 должна "основываться на принципах лесопользования и учитывать результаты рассмотрения региональных инициатив и региональных аспектов. Такая работа должна включать подготовку доклада о всех видах лесов с обзором нынешних подходов к национальным стратегиям, в котором будут указаны связи между национальными лесохозяйственными планами и стратегиями/планами в области устойчивого развития, планами землепользования, включая рациональное использование экосистем, и секторальными планами; в доклад также следует включить обобщение накопленного опыта, в том числе в отношении применения широких подходов к лесопользованию на национальном и местном уровнях. Подготовительная работа должна также включать доклад с оценкой прогресса, достигнутого в осуществлении национальных лесохозяйственных планов и комплексных планов землепользования; в нем будет необходимо определить пробелы, нуждающиеся в особом внимании, а также сосредоточить внимание на расширении сотрудничества и мероприятий по осуществлению национальными правительствами двусторонних и многосторонних мероприятий и программ, связанных с лесохозяйственной деятельностью, и на использовании с этой целью процесса широкого участия населения на национальном уровне. Группа приняла решение провести первоначальное обсуждение программного элемента I.1 на текущей сессии, а обсуждение вопросов существа - на третьей сессии в сентябре 1996 года.
4. Настоящий доклад был подготовлен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) как ведущим учреждением в отношении программного элемента I.1 в консультации с секретариатом Группы в Отделе по устойчивому развитию Департамента по координации политики и устойчивому развитию Секретариата Организации Объединенных Наций. Были получены также материалы от Глобального проекта по вопросам политики в области лесного хозяйства, Международной академии окружающей среды, Центра международных исследований в области лесоводства (СИФОР), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Германского общества по техническому сотрудничеству (ГТЦ), министерства по вопросам сотрудничества Франции и Всемирного банка. Большой объем информации предоставили также Университет штата Северная Каролина, Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Международный институт окружающей среды и развития (МИОСР), Всемирный институт ресурсов (ВИР), Всемирный фонд охраны природы (ВФОП) и Азиатский банк развития.
5. В настоящем документе слова "леса" и "лесное хозяйство" используются в их самом широком смысле. Понятие "лес" охватывает все компоненты лесной экосистемы, включая также лесные массивы и деревья в сельской местности. Под "лесным хозяйством" понимаются все виды

лесной и связанной с лесами деятельности, включая все, что связано с выращиванием, сбором и обработкой лесной растительности для получения как древесной (включая древесное топливо), так и недревесной продукции, а также управление лесными экосистемами; сохранение флоры и фауны лесов; охрану лесов, ландшафтов и объектов, представляющих большую ценность; управление водосбором; сохранение почвы, туризм, связанный с лесами, и национальные парки. "Лесное хозяйство" имеет отношение к людям; особенно населению, проживающему в лесах и вокруг них. В этой связи понятия "планирование лесного хозяйства" и "национальные лесохозяйственные программы/планы" используются в настоящем документе не только в отношении лесов, но и людей, имеющих отношение к лесам, и их деятельности.

6. В Конвенции о биологическом разнообразии 3/, Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (A/AC.237/18(часть II)/Add.1 и Corr.1, приложение I), Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (A/49/84/Add.2, приложение, добавление II), и "Принципах лесопользования", а также в рамках нынешних инициатив, касающихся выработки критериев и показателей устойчивого управления лесными ресурсами, - везде основное внимание уделяется повышению и расширению роли лесного хозяйства и делается акцент на необходимости совершенствования планирования в области лесного хозяйства.

7. В настоящем документе содержится анализ условий, в которых осуществляется планирование, степень его эффективности и касающиеся стратегического планирования предложения, направленные на обеспечение новой жизнеспособности и ускорение прогресса. Хотя рассматриваемые в докладе вопросы касаются всех стран мира, в нем содержится больше информации по развивающимся странам, чем по странам с переходной экономикой и развитым странам; проводимые в настоящее время обследование и анализ позволяют устранить этот недостаток в следующем докладе Группе по программному элементу I.1.

I. КОНТЕКСТ ПЛАНИРОВАНИЯ

A. Планирование лесохозяйственной деятельности начиная с 90-х годов XVIII века

8. Стратегическое планирование в лесном хозяйстве не является чем-то новым. Уже на протяжении ряда столетий государства и общины разрабатывали политику, законодательство и стратегии с целью регулирования использования лесохозяйственных продуктов, защиты существующих и восстановления вырождающихся лесов. Многие из таких стратегий не увенчались успехом по причине таких более важных событий, как войны, колонизация, революции и земельные реформы.

9. Разработка современной практики планового ведения лесного хозяйства в Западной Европе относится к концу XVIII века. Это было время быстрого роста населения, стремительной урбанизации, множества научных открытий и растущей веры в способность человека подчинять себе природу. Постепенно рамки планирования в индустриальном мире расширились и стали включать такие вопросы, как обезлесение, утрата биологического разнообразия, продовольственная безопасность, неспособность национальных лесохозяйственных органов обеспечивать соблюдение законов и положений и институциональные противоречия между отраслями и стратегиями. По мере эволюции планирования лесохозяйственной деятельности развивающиеся страны довольно скоро столкнулись с этими же проблемами; особенности, указанные в таблице 1, характерны как для бедных, так и для богатых стран, несмотря на существенные различия в их положении.

Таблица 1. Состояние лесов и лесного хозяйства

/...

в 1790-е годы и в 1990-е годы

1790-е годы	1990-е годы
Нехватка сырьевых материалов для промышленного развития	После двух столетий промышленного развития ощущается нехватка природной среды
Лес является источником таких продуктов, как лесоматериалы, дичь, топливная древесина и вода	Леса выполняют многоцелевые функции, включая сохранение сложных экосистем и их эстетическое и рекреационное значение
Преобладающее мнение - природный мир можно легко контролировать и управлять им	Преобладающее мнение - серьезное антропогенное воздействие на природный мир с большим трудом поддается пониманию и контролю
К числу зависящих от лесов общин относятся местные деревни и фермы	Понятие "община" включает местные, региональные и национальные общины, а также глобальную общину
Цель управления состоит в обеспечении производства сырьевых товаров	Цель управления состоит в обеспечении адаптации к меняющимся условиям и в сохранении будущих возможностей
Управление направлено на обеспечение устойчивого производства лесохозяйственных продуктов	Управление направлено на обеспечение комплексного подхода и жизнеспособности лесов как сложной экосистемы
Свобода действий: владельцы угодий имеют право использовать лесные и земельные угодья по своему усмотрению	Власти все больше ограничивают права лесовладельцев в интересах общего блага
Лесоводы верят в то, что наука и техника смогут рационализировать практику лесоводства	Лесоводы применяют достижения науки и техники, однако нет уверенности в том, что это способствует рационализации практики лесоводства
Лесовод выступает в роли эксперта и лица, принимающего решения	Решения принимаются "общественностью" демократическим путем; лесовод выступает в роли технического консультанта

Источник: J.G. Laarman, "Forestry planning: new challenges after two centuries", доклад, представленный на семинаре по планированию работы сектора лесоводства (Анкоридж, Аляска, 18-22 сентября 1994 года); семинар был организован совместно ФАО и Канадской службой лесоводства.

В. Определения и виды планирования

10. В целом планирование лесохозяйственной деятельности должно а) способствовать определению подходов, функций и перспектив в отношении лесного хозяйства в самом широком смысле этого понятия; б) ставить вопросы относительно информации, необходимой для охраны деревьев и лесов и их рационального использования; в) определять стратегии урегулирования существующих коллизий или потенциальных коллизий в лесопользовании; и d) определять средства и ресурсы, необходимые программам для обеспечения прогресса в намеченном в ходе планирования направлении. Планирование лесного хозяйства, землепользования и лесопользования можно охарактеризовать следующим образом:

/...

а) планирование лесного хозяйства охватывает всю совокупность взаимосвязей между лесным фондом страны (или общим лесным покровом) и всем комплексом созданных человеком институтов. Лесное хозяйство определяется применительно к лесовладельцам, управляющим и тем, кто использует деревья и леса. Контекст имеет важное значение, так как границы лесовладения, управления лесными угодьями и лесопользования могут варьироваться от местных до глобальных. В процессе секторального планирования лесного хозяйства изучается вопрос о том, какие выгоды эти владельцы, управляющие и пользователи могут получить и какие потери они могут понести при различных вариантах охраны и использования лесов;

б) в процессе планирования землепользования определяются характер и ценность земельных угодий и как их ценность влияет на их пригодность для различных видов пользования. Планирование землепользования осуществляется на различных уровнях - от континентального до местного. В процессе планирования с точки зрения физических, экономических и социальных критериев определяются преимущества и недостатки использования конкретного участка земли для определенных целей;

с) планирование лесопользования направлено на определение и выбор различных альтернативных вариантов использования в промышленных и иных целях конкретных лесных участков и массивов, которые определяются с помощью их физических, правовых и экосистемных границ. Масштабы планирования определяются ресурсами, имеющимися в распоряжении управляющего будь то отдельное лицо или целая организация, предоставленными ему полномочиями на принятие решений.

II. РЕЗУЛЬТАТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ЗАМЕЧАНИЯ И ВЫВОДЫ

11. Первые попытки планирования лесного хозяйства в 1700-х годах сводились в основном к техническим мероприятиям, связанным с определением показателей роста лесов и расчетом лесосек. Сегодняшний же контекст совершенно иной и включает не только альтернативные варианты производства, но и последствия для благосостояния общества; двумя основными приоритетами являются широкое участие населения и устойчивое развитие. Вопрос об успешных - с точки зрения удовлетворения нынешних требований - результатах планирования лесного хозяйства рассматривается в настоящем докладе с точки зрения двух различных контекстов: а) секторальное планирование в развивающихся странах; и б) планирование лесопользования в промышленно развитых странах.

А. Планирование лесного хозяйства в развивающихся странах

1. Рамки планирования

12. В развивающихся странах начало секторальному планированию в лесном хозяйстве было положено три десятилетия назад. Оно было инициировано при поддержке извне с целью оказания национальным плановым органам содействия в оценке состояния лесных угодий и разработки долгосрочных стратегий, в основном применительно к лесной промышленности. С 60-х годов масштабы планирования лесного хозяйства, как отмечалось выше, существенно расширились. Одним из наиболее веских аргументов в пользу долгосрочного секторального планирования было представление о том, что оно является одним из путей создания основы для пересмотра лесохозяйственной политики. В настоящее время вопросы лесного хозяйства рассматриваются в ряде секторальных рамок планирования, пользующихся международной поддержкой с учетом следующего:

а) Типовые планы развития лесоводства (ТПРЛ): они появились в Финляндии в 60-х годах, примеру которой в области планирования лесоводства в 70-х годах последовали Чили, Нигерия и другие страны. Первые типовые планы развития лесоводства имели промышленную направленность. В последнее время в азиатских странах предпринимаются усилия к тому, чтобы типовое планирование было более широким по охвату и более многоаспектным. В 1992 году на координационном совещании по национальным программам действий в области лесоводства и типовым планам развития лесоводства (НПДЛ/ТПРЛ) в Индонезии было принято решение о том, что ТПРЛ и НПДЛ будут основываться на одинаковых принципах и директивных установках;

б) План (программа) действий по охране тропических лесов (ПДТЛ): изначальной целью ПДТЛ, инициированного в 1985 году, было положить конец уничтожению тропических лесов, обеспечив при этом удовлетворение местных и национальных потребностей, связанных с лесами. После пересмотра в 1991 году ПДТЛ по сути стали основой для стратегического планирования лесоводства посредством инициирования процесса национальных планов действий в области лесоводства (НПДЛ), а также исходной точкой для повышения осведомленности по вопросам, касающимся лесов, разработки обновленных стратегий лесоводства, подготовки специальных программ действий и проектов и мобилизации финансовой и политической поддержки для осуществления таких инициатив;

с) Обзоры Всемирного банка, посвященные лесному хозяйству (ОЛХ): так же, как и применявшийся в 70-е годы подход, известный под названием "Типовой план развития лесного хозяйства", в 1985-1990 годы ОЛХ считались частью ПДТЛ. Сегодня они часто интегрируются в стратегии развития сельских районов;

д) Национальные планы действий в области окружающей среды (НПДОС): НПДОС, которые были введены Всемирным банком в 1987 году, касаются в основном наименее развитых стран. НПДОС охватывают все экологические вопросы, а не только леса и лесное хозяйство. Цель состоит в определении всеобъемлющей стратегии природопользования и разработке конкретного плана действий. Как правило, НПДОС включают не все аспекты лесного хозяйства;

е) Другие механизмы планирования: национальные стратегии охраны природы, впервые предложенные в 1980 году, являются результатом совместных усилий МСОП, ВФП и ПРООН. Кроме того, ЮНСЕД призвала разработать национальные стратегии устойчивого развития.

13. Эти мероприятия в области планирования часто осуществляются отдельно, хотя у них есть много общего. В процессе каждого из этих мероприятий делается акцент на интеграции

секторального планирования с планированием на национальном уровне; все эти мероприятия направлены на укрепление правовых систем и учреждений как предпосылки для совершенствования процесса разработки политики; все эти мероприятия направлены на совершенствование межсекторального и междисциплинарного планирования с целью более эффективной разработки скоординированных программ и проектов; все эти мероприятия способствуют использованию планирования как средства выработки национального консенсуса в отношении общих целей и направлений программ; и, наконец, в процессе каждого из этих мероприятий особое внимание уделяется участию в процессе планирования общественности и неправительственных организаций. Сохраняются лишь различия в отношении круга ведения и состава участвующих в этих мероприятиях учреждений.

14. В связи с наличием большого числа механизмов планирования встает вопрос об обеспечении координации планирования. Надо стремиться к тому, чтобы эти механизмы были взаимодополняющими, как это отмечается в одном из руководящих принципов НПЛ: "Дополняя и подкрепляя существующие и планируемые национальные международные инициативы, НПЛ будут способствовать обеспечению эффективных, всеобъемлющих и скоординированных действий".

15. Многие правительства, однако, в различное время или параллельно инициировали различные механизмы планирования в области окружающей среды и природных ресурсов. Наличие большого числа механизмов порождает как на политическом, так и на административном уровнях неразбериху в отношении приоритетности существующих механизмов. Они часто конкурируют друг с другом, претендуя на немногочисленных высококвалифицированных национальных сотрудников, необходимых для руководства процессом планирования и его осуществлением; они также порождают надежды в отношении секторального планирования, осуществить которые можно лишь при наличии постоянной приверженности этому делу на национальном и международном уровнях.

Вставка 1. Национальные процессы планирования лесоводства

Для обозначения национальных процессов планирования лесоводства используются различные названия: "Типовой план развития лесоводства", "Национальная программа или план действий в области лесоводства", "Национальный план развития лесоводства", "Повестка дня в области лесоводства", "Основы программы в области лесоводства" и т.д. Кроме того, межсекторальные стратегии охраны окружающей среды и стратегии рационального использования природных ресурсов способствовали разработке "Национальных стратегий охраны природы", "Национальных планов действий в области окружающей среды", "Планов природоохранной деятельности", "Национальных программ рационального использования природных ресурсов", "Программ управления сельскими районами", "Национальных планов по борьбе с опустыниванием", "Комплексных программ охраны природы и развития". Все эти межсекторальные стратегии включают, но, как правило, не все компоненты, касающиеся лесоводства.

Наличие множества механизмов, существующих при поддержке международных правительственных и неправительственных организаций, порождает неразбериху, дублирование, напрасные затраты энергии и финансовых средств и зачастую не способствует смягчению межведомственных противоречий как на национальном, так и на международном уровнях.

Сдерживание роста числа механизмов планирования должно стать одной из основных целей международного сообщества. Хотя ответственность за интегрирование всех планов и программ в единый национальный план или программу лежит на каждой отдельно взятой стране, международное сообщество должно координировать эти усилия, а не просто стремиться к достижению своих целей и приоритетов без каких-либо консультаций и взаимодействия. Ряд развивающихся стран в последнее время добились определенных успехов в интегрировании и сведении воедино всех этих планов и программ. Такое развитие событий следует приветствовать, а также поддерживать разработку национальной программы лесоводства, отвечающей потребностям каждой страны.

Вставка 2. Совершенствование рамок планирования

Недостатки, присущие некоторым мерам в области планирования, хорошо известны. Многие национальные стратегии, планы и программы были подготовлены иностранными консультантами при минимальном национальном участии. Одно из основных направлений критики в адрес ПДТЛ на ее ранних стадиях сосредоточивалось на недостаточном участии населения, жизнеобеспечение которого зависит от лесов, и в частности коренного населения. В основу других критических замечаний легли следующие представления:

- а) в рамках ПДТЛ существенное внимание уделялось использованию лесов в промышленных целях и развитию лесонасаждений в ущерб другим целям, например, рациональному использованию охраняемых районов;
- б) вертикальный подход, который был применен при составлении плана, не позволил обеспечить стимулирование диалога по существующим проблемам на основе проведения консультаций и взаимодействия;
- с) в плане уделялось недостаточное внимание макроэкономической и отраслевой политике, что способствовало обезлесению и вырождению лесов.

Эти и другие смежные проблемы способствовали внесению коррективов, направленных на то, чтобы в большей степени строить рамки планирования на основе вкладов стран, а не доноров и ориентировать их на процессы, а не на проекты. Другие коррективы с точки зрения целей и задач включали в себя более ярко выраженный упор на: а) планирование и реализацию на основе участия; б) multidisciplinary и multisectoral подход; с) реформу политики как в рамках секторов, связанных с лесным хозяйством, так и за их пределами; d) охрану и обеспечение устойчивости лесов; e) координацию действий с другими инициативами в области планирования и политики; и f) укрепление организационных структур, в рамках которых функционирует лесное хозяйство.

Все эти коррективы нашли достаточно широкое отражение в различных рекомендованных принципах и руководящих установках, которые были разработаны широким кругом учреждений, в том числе ФАО, ПРООН, Всемирным банком, региональными банками развития, МСОП, МИОР и ИМР.

2. Фактическое состояние национальных процессов планирования

16. В издании "Новое о ПДТЛ" ("NFAP Update"), которое публикуется Департаментом по вопросам лесного хозяйства ФАО, сообщается обо всех процессах стратегического планирования в секторе лесного хозяйства на национальном уровне независимо от их названия или рамок. В выпуске за июль 1995 года содержится информация о 98 странах, включая две страны Восточной Европы и две страны Средиземноморья. НПЭР и другие национальные природоохранные стратегии

не рассматриваются в отрыве от планирования в области лесного хозяйства, а анализируются в его контексте.

17. Обзор прогресса, достигнутого этими странами в области разработки и осуществления национальных программ в области лесного хозяйства, приводится в таблице 2; следует отметить, что 15 стран, осуществляющих национальные программы в области лесного хозяйства, в настоящее время занимаются обзором своих первоначальных программ и разработкой пересмотренных планов действий.

Таблица 2. Состояние процессов, связанных с национальными программами в области лесного хозяйства, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, с разбивкой по регионам, в 1996 году

Ситуация в 1996 году	Число стран в регионах				
	Африка	Азия и Тихий океан	Латинская Америка/Карибский бассейн	Средиземноморские страны	Восточная Европа и СНГ <u>a/</u>
Программы разработаны до проведения ЮНСЕД: находятся на стадии пересмотра	4	5	6	0	0
Программы разработаны до проведения ЮНСЕД: находятся на стадии осуществления	5	5	5	0	0
Программы разработаны после проведения ЮНСЕД: находятся на стадии осуществления	3	1	12	0	0
Программы разработаны после проведения ЮНСЕД: готовы к осуществлению	4	3	1	0	0
Итого (разработанные программы)	16	14	24	0	0
Процесс планирования находится на стадии осуществления	6	4	2	0	0
Процесс планирования находится на первоначальной стадии	7	6	1	3	3
Итого (страны, где развивается процесс планирования)	13	10	3	3	3
Итого (общее число стран, где осуществляется процесс планирования)	29	24	27	3	3
Процесс приостановлен на стадии осуществления <u>b/</u>	4	0	3	0	0
Процесс приостановлен на стадии планирования <u>b/</u>	5	0	2	0	0
Итого (общее число стран, где процесс был приостановлен)	9	0	5	0	0
Страны, где процесс еще не начался	10	1	2	14	18
Общее число стран	48	25	34	17	21

a/ Содружество Независимых Государств.

b/ В число основных причин приостановки процессов планирования и осуществления входят политическая нестабильность и смена режимов, войны и локальные конфликты.

3. Достижения

18. В настоящее время национальные программы в области лесного хозяйства осуществляются в 54 развивающихся странах, а еще 26 стран находятся на стадии развития процесса планирования.

/...

Кроме того, на начальном этапе процесса планирования находятся три средиземноморские страны и три страны Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ).

19. Анализ ситуации в различных странах, которые приступили к развитию процессов, связанных с национальными программами в области лесного хозяйства, свидетельствует о том, что во многих странах был достигнут ощутимый прогресс в следующих областях: новая политика в области лесного хозяйства, новое законодательство, организационная перестройка, пересмотр роли государства, децентрализация функций в области лесоустройства, передача функций общинам и местным группам, обеспечение открытости дискуссий и участия населения в процессе принятия решений, а также координация и согласование действий в рамках взаимоувязанных, комплексных и межсекторальных стратегий.

20. Национальные программы в области лесного хозяйства позволили странам перейти к среднесрочному и долгосрочному планированию в секторе лесного хозяйства. Многие страны определили основные проблемы в области лесного хозяйства и их последствия, а также выявили открывающиеся в данном секторе возможности и проблемы, препятствующие его развитию, основные заинтересованные стороны и их обязанности, а также альтернативные варианты, позволяющие обеспечить вклад этого сектора в региональное и национальное развитие.

21. Во многих странах национальное планирование позволило добиться положительных результатов, включая, например: интеграцию лесного хозяйства в национальные планы устойчивого развития, укрепление ведомств, занимающихся вопросами лесного хозяйства, создание комитетов или комиссий по вопросам окружающей среды, принятие законов, способствующих укреплению деятельности в сфере лесоустройства и природопользования, и осуществление важных проектов. Удалось добиться определенных позитивных результатов с точки зрения мобилизации национальных и международных финансовых ресурсов на цели развития этого сектора (см. E/CN.17/IPF/1996/5).

22. В основе жизнеспособности этих национальных программ в области лесного хозяйства лежит потенциал стран в плане их готовности к осуществлению политических и организационных реформ, а также возможности международного сообщества с точки зрения всестороннего и скоординированного удовлетворения поступающих от них просьб об оказании внешней помощи. Наиболее важной целью отраслевого планирования является поощрение обсуждения желательной направленности преобразований на национальном уровне. Процесс формирования консенсуса может занять два-три года, и процесс проведения консультаций и согласования является по крайней мере не менее важным, чем технический анализ. Когда меры в области планирования осуществляются внешними консультантами, не обеспечивающими преемственность этого процесса, шансы на практическое осуществление национальных программ в области лесного хозяйства невелики.

4. Проблемы и слабые места

23. Основные проблемы, препятствующие эффективному и результативному осуществлению национальных программ в области лесного хозяйства, анализировались в нескольких исследованиях.

a) Реформы политики и межсекторальная координация действий

24. Были выявлены две основные проблемы, а именно:

a) низкие темпы политических и организационных реформ в рамках сектора: во многих странах отсутствие прогресса и открытости процессов политических и организационных реформ превратилось в наиболее важную проблему, препятствующую осуществлению планов и программ в секторе лесного хозяйства;

b) отсутствие межсекторальной координации действий: политика и политические механизмы, связанные с планированием землепользования и землеустройства, по-прежнему не нацелены на скоординированной основе на достижение общей цели устойчивого развития. Эффективные и действующие на высоком уровне механизмы межсекторальной координации действий являются скорее исключением, нежели правилом (см. вставку 3).

25. Эти проблемы, которые во многих странах превращаются в наиболее серьезные препятствия на пути обеспечения эффективности планов и программ действий в области лесного хозяйства, включая международное финансирование, являются результатом проблем более коренного характера, зачастую характеризующихся как отсутствие политической воли. Они отражают коллизии интересов между различными заинтересованными группами, а также между национальными и международными приоритетами. Причины этих проблем в целом носят политический характер: землевладение и землепользование представляют собой противоречивые вопросы, связанные, в частности, с коллизиями интересов регионального, этнического, культурного и социального характера. Кроме того, политические реальности многих стран, например, необходимость обеспечения сбалансированности бюджета или удовлетворения требований некоторых важнейших групп населения, вынуждают правительства забывать о долгосрочных преимуществах в угоду сиюминутным выгодам вне зависимости от их социальных и экологических последствий.

26. Во многих развивающихся странах вырубка лесов производится в целях ослабления демографического давления на существующие сельскохозяйственные угодья. Таким образом, обезлесение тесно связано с тем, каким образом организовано использование национальных земельных ресурсов той или иной страны (см. E/CN.17/IPF/1996/2). Наивно полагать, что программа, относящаяся к такому второстепенному сектору, как лесное хозяйство, на которое зачастую приходится лишь несколько процентов валового национального продукта (ВВП), может сама по себе оказать существенное влияние на эти макроуровневые вопросы. Как правило, наиболее эффективные политические меры, относящиеся к обезлесению, принимаются вне сектора лесного хозяйства и относятся к политике в области народонаселения и развития людских ресурсов, распределения земель и землевладения, промышленного развития, торговли и т.д.

27. Для того чтобы национальные программы в области лесного хозяйства способствовали решению вышеупомянутых проблем, их необходимо принимать в качестве важного инструмента на самом высоком политическом уровне и увязывать с более широкими и осуществляемыми на более высоком уровне мероприятиями по планированию развития. Необходимо привлекать к их разработке политиков, подыскивать убедительные с политической точки зрения аргументы в пользу рационального лесоустройства и устойчивого освоения лесных ресурсов, а также добиваться создания "критической массы" хорошо информированных и целеустремленных ключевых участников

процесса принятия решений, приверженных делу реализации такого плана или программы. Опыт многих стран свидетельствует о том, что политики восприимчивы к созданию подобного рода инструментов, в особенности в тех районах, где обеспокоенность в связи с состоянием окружающей среды и лесов приобретает широкий характер. Кроме того, основополагающую роль в повышении осведомленности играют средства массовой информации.

**Вставка 3. Национальное планирование в области лесного хозяйства
и национальное планирование в области землепользования**

Леса представляют собой лишь одну из многих форм землепользования. Для ситуации, связанной с относительной важностью различных видов землепользования в мире, характерен динамизм. В развивающихся странах 720 миллионов гектаров земель фактически используются под сельскохозяйственные угодья (29 процентов общей площади земель, пригодных для ведения сельского хозяйства); ожидается, что за период до 2010 года общая площадь сельскохозяйственных угодий увеличится до 850 миллионов гектаров (прирост на 130 миллионов гектаров), причем большая часть этих дополнительных угодий будет приходиться на районы, в настоящее время покрытые лесами. В развитых странах наблюдается противоположная ситуация. Предпринимаются усилия (например, в рамках Европейского союза) в целях уменьшения избытков сельскохозяйственной продукции путем сокращения площади сельскохозяйственных угодий. В число рассматриваемых альтернативных вариантов входит лесовосстановление на этих землях.

Устойчивое лесоустройство должно практиковаться в рамках эффективного процесса планирования и землепользования, который определял бы роль деревьев и лесов в рамках общей практики землепользования на фоне динамично развивающейся ситуации.

Целью главы 10 Повестки дня на XXI век является облегчение выделения земли для тех видов использования, которые обеспечивают наиболее устойчивое получение выгод, и содействие переходу к рациональному и комплексному использованию земельных ресурсов. В этой связи следует учитывать факторы экологического, социального и экономического характера и, в частности, права отдельных лиц и групп, в том числе коренного населения и женщин.

Вместе с тем, как указывается в докладе Генерального секретаря о комплексном подходе к планированию и рациональному использованию лесных ресурсов (E/CN.17/1995/2), на национальном уровне по-прежнему отсутствует достаточно подробная информация о земельных ресурсах. В результате этого лишь очень немногие страны разработали национальную политику и планы в области землепользования, а необходимые процедуры и организационные структуры, которые позволили бы принимать в данной связи комплексные и логичные меры, все еще находятся на ранних стадиях своего формирования.

В отсутствие национальной политики и планов в области землепользования каждый сектор пытается разработать свою собственную стратегию, что создает самое существенное препятствие на пути к повышению продуктивности и устойчивости землепользования, а это представляет собой сугубо фрагментарный и ориентированный на отдельные секторы подход к соотношению земельных ресурсов с потребностями людей.

b) Стратегии планирования и осуществления

28. Планирование и осуществление развития лесного хозяйства на национальном уровне характеризуются следующими основными недостатками:

а) преимущественное использование методов планирования и осуществления "сверху-вниз": несмотря на общее понимание того, что залогом успеха мероприятий в области лесного хозяйства является ориентация на потребителя (т.е. на учет локальных проблем, приоритетов, ресурсов, знаний и традиций), слишком мало было достигнуто в деле практического воплощения в жизнь концепций планирования и осуществления "снизу-вверх". На уровне проектов все шире применяется концепция участия на низовом уровне, однако этот опыт не был эффективно применен на национальном уровне;

б) отсутствие четко определенных приоритетов осуществления: многие планы действий и программы в области лесного хозяйства по-прежнему представляют собой длинные перечни проектов без четко определенных приоритетов между различными программами развития или в их рамках. Увязки между программами и компонентами программ не определяются;

в) отсутствие национального потенциала: национальный потенциал планирования и осуществления программ в области лесного хозяйства является недостаточным для обеспечения устойчивости предлагаемых реформ политики и институциональной структуры и программ развития.

с) Финансирование и координация с донорами и между ними

29. Финансирование и координация источников - частных и государственных, национальных и международных - несомненно представляют собой важнейшие компоненты национальных программ в области лесного хозяйства (подробное рассмотрение этих вопросов см. в E/CN.17/IPF/1996/5). Финансирование проектов зачастую не приводит к появлению всеобъемлющих эффективных программ и успешному продвижению к поставленным целям национального развития. Всемирный банк и другие банки развития предлагают применение широкого секторального подхода к финансированию инвестиций. Любая программа секторальных инвестиций должна основываться на секторальной стратегии, например, национальной программе развития лесного хозяйства. Это способствовало бы избеганию смещения приоритетов и обеспечению комплексного восприятия целей, обязательств и ответственности. Такой подход также улучшил бы межучрежденческое сотрудничество и координацию.

30. На основе принципов широкого секторального подхода ПРООН разработала концепцию партнерских соглашений в области лесного хозяйства между той или иной страной и сообществом доноров, призванных обеспечить согласование национальных обязательств и донорской поддержки в рамках национальных программ в области лесного хозяйства. Эти программы были бы предназначены, главным образом, для стран, проявляющих твердую приверженность обеспечить на национальном уровне борьбу с обезлесением, и они были бы также нацелены на борьбу с подспудными причинами обезлесения.

В. Планирование лесного хозяйства в промышленно развитых странах

31. В промышленно развитых странах концепция перспективности лесов в урбанизированном обществе быстро развивается и может вступить в коллизию с традиционной практикой лесного хозяйства. Проявляется все больше различных по своему характеру и степени интенсивности весьма влиятельных и конкурирующих между собой идей в отношении вопроса "деревья и леса - для кого и для чего". Все большее количество отдельных лиц и учреждений утверждают, что сложившееся на протяжении веков представление о приоритетности производства древесины для промышленных целей должно уступить место "новому" лесному хозяйству, которое регулировалось бы с учетом соображений экологически устойчивого развития.

32. Предлагаемый пересмотр концепции лесного хозяйства влечет за собой признание приоритетного значения экосистемного подхода, охраны природы, сохранения биологического разнообразия и ценности лесопродуктов, помимо древесины, и в этой связи также возникают вопросы, касающиеся государственного контроля за частными лесами. В то же время, хотя общественные представления о лесах и лесном хозяйстве быстро меняются, планирование и методология, используемые владельцами лесов, включая правительства, претерпевают более медленную эволюцию, что частично объясняет тот факт, что в настоящее время различные государственные учреждения в области лесного хозяйства практически парализованы в связи с серьезной критикой в свой адрес.

Таблица 3. Трудности, возникающие в области планирования национального лесного хозяйства в промышленно развитых странах

Проблема	Последствия
Планирование осуществляется на основе комплексной компьютеризированной модели	Планы развития лесного хозяйства носят настолько технический характер, что возможности участия общественности являются ограниченными. Лишь немногие специалисты могут понять технические взаимосвязи. Эта модель планирования неадекватно отражает эстетические и духовные ценности, которые часто имеют весьма важное значение для граждан.
В рамках планирования осуществляется сравнение альтернативных вариантов ассортимента лесопродуктов, однако не проводится обсуждения используемых методов (например, сплошная вырубка)	Ключевые вопросы политики исключаются из рамок планирования.
Планы представляются в виде пространственных докладов, написанных бюрократическим языком и содержащих множество больших таблиц с данными	Читатели докладов теряют надежду понять суть вопросов.
Специалисты по планированию применяют пассивные и избирательные подходы в попытке заручиться участием общественности (главным образом местных и региональных кругов, заинтересованных в сырье).	Этот подход исключает участие более широких кругов общественности, заинтересованной в охране природы и экологической деятельности, которые впоследствии выступают с критикой.
Участие общественности практически не приветствуется до весьма поздней стадии в процессе планирования.	Это обуславливает уязвимость плана в случае возникновения непредвиденных возражений, когда он в конечном счете предлагается вниманию общественности.
В основу планирования положена главным образом односторонняя связь; он не нацелен на двустороннее обсуждение.	Не относящиеся к данному сектору круги вырабатывают свое собственное представление о том, какие компоненты должны включаться в планы в области лесного хозяйства, без каких-либо консультаций со службами, занимающимися лесным хозяйством.
Спорные вопросы "затушевываются" в планах, с тем чтобы избежать конфронтации.	Неспособность эксплицитно признавать наличие спорных вопросов приводит к тому, что планы оспариваются в судебном порядке.

Источник: тот же, что и для таблицы 1, адаптировано из C.V. Barber, N.C. Johnson and E. Hafild, Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States (Washington, D.C., World Resources Institute, 1994).

33. В принципе, планирование хозяйства лесов, принадлежащих государствам, осуществляется в условиях совокупного влияния различных заинтересованных сторон, которые законно отстаивают и защищают различные интересы. При планировании необходимо лавировать между этими различными интересами, выбирая различные варианты ведения лесохозяйственной деятельности.

34. Однако нынешние рамки планирования не всегда достигают этой цели. Поучительной является ситуация с национальными лесами в Соединенных Штатах Америки и Франции, поскольку планы управления лесным хозяйством зачастую подвергаются острой критике даже в тех случаях, когда предпринимаются значительные усилия по технико-научному обеспечению планирования. Как видно из таблицы 3, такие проблемы в основном носят организационный характер. Планирование иногда приводит к результатам, не понятным для общественности и даже для специалистов по прогнозированию; это еще больше усугубляется тем, что облеченные в письменную форму планы отличаются пространностью, сложностью и трудностью для восприятия.

С. Извлеченные уроки

1. Ключевые характеристики планирования

35. Приведенный выше обзор результатов деятельности в двух различных контекстах планирования лесного хозяйства позволяет извлечь ряд уроков, имеющих одинаково важное значение как для развивающихся, так и для промышленно развитых стран. Основные моменты таковы:

а) планирование - это видение: для успеха планирования необходимо обеспечение общего видения будущего и формирование воли и потенциала, необходимых для продвижения к этому видению;

б) планирование - это процесс, предусматривающий широкое участие: практически все исследователи этой темы полагают, что наилучшие результаты планирования достигаются при наличии участия от начала и до конца. Взаимодействие необходимо сознательно формировать и облегчать, а не надеяться на случайное его возникновение (см. вставку 4);

с) планирование сопряжено с социально-политическими различиями: планирование в меньшей степени связано с техническими альтернативами ведения лесного хозяйства и в большей степени - с вопросом о том, каким образом можно ограничить и удовлетворить конкурирующие между собой социально-политические интересы в отношении лесов;

д) планирование начинается с определения социальных и культурных ценностей: эти ценности и удовлетворение базовых потребностей играют значительную роль в существующих у людей представлениях об использовании лесов;

е) планирование должно быть поэтапным и гибким: участие общественности, двусторонняя связь и информационная отдача дают специалистам по планированию возможность периодически корректировать процесс планирования с учетом меняющихся реалий; планирование должно строиться как учебный процесс;

f) в основу планирования должны быть положены такие факторы, как целеустремленность в процессе, качество участия и содействие формированию оптимальных отношений между заинтересованными сторонами;

g) в развивающихся странах будут необходимы колоссальные усилия по созданию потенциала для достижения планирования на основе участия посредством преодоления препятствий, связанных со связью, транспортом, языком и культурой, а также организационных недостатков.

2. Организационные вопросы

36. Поскольку сложность и некоторые проявления конфронтационного поведения неизбежны в процессе планирования развития лесного хозяйства, качество организационной среды может в значительной степени обусловить успех или неудачу планирования. Таким же важным фактором является эффективность связи с другими подразделениями правительства, широкой общественностью и ее отдельными кругами и неправительственными организациями. Многие органы по управлению лесным хозяйством стремятся преодолеть недостаточный организационный потенциал, зачастую несмотря на затраченные многие годы тщетных усилий, нацеленных на укрепление.

37. Планирование является еще более сложным процессом в странах, пытающихся осуществить переход к новой повестке дня в области лесного хозяйства. Компоненты этого перехода могут определяться весьма различным образом, однако, как правило, они включают в себя энергичные усилия в следующих целях: а) природоохранная деятельность и социальные аспекты лесного хозяйства, б) приоритет мер по содействию по сравнению с мерами по контролю, с) децентрализация и управление на основе участия и d) уделение большего внимания рынкам и ценам. Вопрос о том, в какой степени такие приоритеты действительно учитываются в программах деятельности в области лесного хозяйства, остается открытым. Прогресс в направлении осуществления новой повестки дня зависит от целого ряда факторов:

а) способность формировать и предлагать перспективные планы, политику и стратегии развития лесного хозяйства в рамках национальных программ развития (т.е. планирование планирования);

б) способность создать и применять мощную информационную базу (статистические и другие данные) для поддержки процесса принятия решений в секторе лесоводства;

с) способность обеспечить участие и задействовать самых различных пользователей (например, круги с особыми интересами) при подготовке программ и формировании политики;

д) способность координировать с другими правительственными ведомствами вопросы землепользования, планирования, политики в области развития и другие межсекторальные вопросы;

е) способность разрабатывать и осуществлять стабильную ценовую политику, налоговую политику, политику в области субсидий, кредитов и других экономических рычагов в лесном хозяйстве;

ф) способность проводить мероприятия на региональном и локальном уровнях, например, мероприятия, связанные с численностью и квалификацией персонала, управленческими структурами, отчетностью и связью и физической инфраструктурой;

g) способность формировать бюджет, обеспечить учет и распоряжаться имеющимися средствами;

h) способность развивать и применять опыт управленческой деятельности;

i) способность позитивно влиять на общественное мнение в отношении политики и программ в области лесоводства через средства массовой информации, департаменты по связям с общественностью и другие каналы.

Вставка 4. Стратегические альтернативы, призванные обеспечить полномасштабное участие и активную роль неправительственных организаций в процессах планирования

Альтернативы перечислены в том порядке, в каком они могут использоваться при разработке структуры процесса планирования:

1. Оценка потребностей, связанных с созданием независимого потенциала, составление общенационального реестра неправительственных организаций на основе информации о сильных и слабых сторонах, проблемах, ресурсах и выявленных потребностях каждой организации.
2. Обнародование всей имеющейся информации и разработка и реализация стратегии в области информации и коммуникации, по возможности при участии сообщества неправительственных организаций.
3. Неправительственные организации как представители народа в Руководящем комитете и других официальных структурах.
4. Национальный практикум(ы) для разработки стратегии участия в процессе планирования с привлечением неправительственных организаций.
5. Разработка критериев определения круга участников с целью обеспечить, чтобы в процессе планирования были представлены все заинтересованные стороны.
6. Права и обязанности в контексте отношений между неправительственными организациями и правительствами, определенные на основе консенсуса и официально закрепленные в письменном виде и/или воплощенные в конкретные действия. Разработка процедуры устранения разногласий, которые могут возникать в деятельности по достижению общих целей.
7. Показатели уровня развития, степени участия и размеров потенциала, разрабатываемые совместно с неправительственными организациями.
8. Подготовленный при активном участии неправительственных организаций проблемный документ предварительного характера, в котором определяются основные потребности в информации для обеспечения участия.
9. Обучение представителей национальных неправительственных организаций методам и формам участия.

10. Программа укрепления неправительственных организаций, включая поддержку национального сообщества, расширение возможностей в деле подготовки кадров и оказание существенной поддержки организациям, непосредственно содействующим проведению на местах исследований по проблемам участия, микропланированию и оценке масштабов участия.
11. Местные исследования по проблемам участия (с учетом потребностей, сформулированных в проблемном документе, см. альтернативу 8 выше), осуществляемые при содействии неправительственных организаций.
12. Неправительственные организации как представители народа на совещаниях доноров "за круглым столом" по обсуждению финансовых потребностей.
13. Совместные экологические проекты, разработанные и осуществляемые местными общинами при содействии неправительственных организаций.
14. Микропланирование по проектам с участием местных общин и при содействии неправительственных организаций.
15. Совместная оценка проектов и регулярные обзоры процесса планирования с участием неправительственных организаций.

38. В настоящее время прорабатывается ряд вариантов создания потенциала на основе вышеизложенного. Идеи и подходы, касающиеся наращивания этого потенциала, должны разрабатываться внутри системы; они не могут навязываться сверху или извне. Оттеснение основных участников процесса, таких, как лесохозяйственные организации, на второй план может привести к ухудшению ситуации. Кроме того, шансы на переход к новой стратегии лесопользования зависят от степени реалистичности оценки исходной базы. При планировании нельзя забывать о многочисленных обязательных мелочах, без которых невозможно добиться подлинного прогресса.

3. Общая обстановка

39. Для самого процесса планирования лесного хозяйства характерен разброс мнений относительно общего выбора из круга имеющихся стратегических альтернатив. Традиционно в лесном хозяйстве большую роль играли командно-административные методы управления, жесткое регулирование и система штрафов. Однако такой подход не только не решает проблем, но и создает новые. Рыночные стратегии также не дают эффекта, поскольку продукция лесного хозяйства включает в себя множество нерыночных товаров, услуг и благ.

40. Если ни вседозволенность, ни жесткое регулирование не способствуют росту социального благополучия, то каковы же альтернативы? Этот вопрос недостаточно проработан и требует значительно более активного обсуждения на всех уровнях планирования лесного хозяйства. Большинство экономистов, занимающихся изучением ресурсов, высказываются за третий путь - путь экономического стимулирования, однако неясно, поддерживают ли эту концепцию те, кто осуществляет планирование и разрабатывает политику в области лесного хозяйства. Командно-административные методы по-прежнему популярны, поскольку они выгодны для тех, кто их применяет.

Вставка 5. Планирование национального лесного хозяйства и коренное население

В главе 26 Повестки дня на XXI век "Признание и укрепление роли коренных народов и местных общин", где основное внимание уделяется расширению, защите и признанию прав коренных народов, указывается, что их необходимо вовлекать на национальном и местном уровнях в процесс осуществления стратегий в области рационального использования и сохранения природных ресурсов, в частности стратегий, предложенных в других программных областях Повестки дня на XXI век (пункт 26.3с).

В принципах лесопользования признается важность привлечения к этой работе всех народов, живущих в лесных зонах, и говорится, что правительствам следует поощрять и предоставлять возможности для участия заинтересованных сторон, включая местные общины и коренное население, в процессе разработки, осуществления и планирования национальной лесохозяйственной политики. В них также говорится о необходимости признания, уважения, сохранения, развития и надлежащего использования - при осуществлении программ - соответствующих местных возможностей и знаний коренных народов в отношении сохранения и рационального освоения лесов, а также о необходимости справедливого распределения между ними благ, приносимых этой деятельностью. Статьи 8 и 10 Конвенции о биологическом разнообразии обеспечивают юридическое закрепление этого принципа.

До начала 90-х годов лишь немногие процессы планирования предусматривали поощрение участия коренных народов в разработке стратегических программ и проектов. Эти группы населения чувствовали себя изолированными и забытыми, поскольку их политические институты не признавались, а сами они испытывали на себе негативные последствия развития, осуществлявшегося на основе директив, спускаемых сверху. В течение последних пяти лет были отмечены некоторые успехи, достигнутые, в частности, благодаря созданию национальных и международных организаций коренных народов и их деятельности. В некоторых случаях ими были разработаны программы конкретных действий. Предлагаются следующие инициативы:

а) следует разработать национальные стратегии лесохозяйственной деятельности при полном участии местного и коренного населения в целях совершенствования анализа экологических, политических, экономических и социальных факторов и подготовки более обоснованных предложений по аграрным реформам и в целях обеспечения прав коренного и местного населения на свои земли, ресурсы и культуру;

б) ответственный подход к лесозаготовительным и изыскательским работам в лесах должен предполагать полный учет социальных, экономических и политических аспектов развития. В рамках такого подхода будет осуществляться межотраслевое планирование, способствующее устойчивому развитию и охватывающее как производственные аспекты, так и вопросы, касающиеся условий жизни местного населения, с тем чтобы развитие осуществлялось снизу, а не навязывалось сверху;

с) политические и социальные проблемы, с которыми сталкивается местное население, необходимо решать в пользу неимущих и маргинальных групп, причем речь должна идти не только о защите их прав, но и о расширении их возможностей.

III. ПОДГОТОВКА К ОБСУЖДЕНИЮ СУЩЕСТВА ВОПРОСА

41. К третьей сессии Группы Генеральный секретарь подготовит доклад по программному элементу I.1 с новыми предложениями относительно практической деятельности, разработанными по итогам первоначальных обсуждений на второй сессии Группы. На первой сессии правительство

/...

Германии предложило организовать у себя в стране консультации экспертов по вопросу об осуществлении Принципов лесопользования в рамках рассмотрения темы "Содействие осуществлению национальных программ лесо- и землепользования". Основное совещание экспертов состоится в Мюнхене 16-21 июня 1996 года. В ходе подготовки к консультациям Группа консультантов по лесному хозяйству в сотрудничестве с соответствующими двусторонними и многосторонними организациями окажет помощь в обеспечении участия развивающихся стран в консультациях, посвященных содействию осуществлению национальных программ лесо- и землепользования. Эти консультации призваны содействовать осуществлению программных элементов I.1 и II ("Международное сотрудничество в деле оказания финансовой помощи и в передаче технологий").

42. В число ожидаемых результатов входят предложения о проведении в рамках Группы обсуждений по следующим вопросам:

- a) совмещение циклов планирования в лесохозяйственном секторе с национальными циклами планирования;
- b) согласование различных международных стратегий в области планирования;
- c) увязка национальных стратегий и программ в области лесного хозяйства с различными международными соглашениями и резолюциями Организации Объединенных Наций;
- d) эффективное использование существующих международных технических и финансовых механизмов и их сравнительных преимуществ применительно к различным ключевым проблемам и подсекторам лесного хозяйства на национальном уровне.

IV. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ И ВОПРОСЫ, ПРЕДЛОЖЕННЫЕ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ В РАМКАХ ГРУППЫ

43. Организация рационального лесопользования требует перспективного видения проблемы. Современные деятели, оказывающие сильное воздействие на формирование общественного мнения, уже привнесли в обсуждение вопроса о том, "кому и для чего нужны деревья и леса", новые концепции и приоритеты. Отчасти это отражение повышенного интереса, а иногда и озабоченности в отношении тех процессов, которые воспринимаются как угроза природе, например тревоги по поводу неудовлетворительного состояния лесов и обезлесения. К этому можно прибавить рост социально-политического интереса к правам коренного населения и сельской бедноты на сохранение и совершенствование их собственных форм лесопользования. Биологическая основа лесопользования остается в целом неизменной, а вот социальные и политические условия, в которых оно осуществляется, резко отличаются от тех, которые существовали еще 10-20 лет тому назад. Эти новые условия требуют пересмотра приоритетов, инструментов и процессов планирования.

44. Делая разумную поправку на различия культурного характера, можно выделить следующие сферы приложения усилий, имеющие универсальную значимость:

- a) участие общественности: как в развитых, так и в развивающихся странах и на всех уровнях планирования лесного хозяйства этот процесс должен осуществляться с привлечением широкого круга участников, с тем чтобы был обеспечен надлежащий подход к решению вопроса о том, "кому и для чего нужны деревья и леса". Плановикам нужны стратегии, позволяющие выяснять мнения групп и частных лиц, которые в противном случае были бы недостаточно

широко представлены, таких, как группы, находящиеся в неблагоприятном положении с точки зрения коммуникации или их роли в социально-политической жизни;

b) урегулирование конфликтов: широкое участие в планировании неизбежно порождает конфликты. С самого начала в процессе планирования должны быть предусмотрены пути ослабления и разрешения конфликтов;

c) нерыночные и неосязаемые блага: вопрос здесь состоит в том, как расширить сферу планирования лесного хозяйства таким образом, чтобы охватить вопросы природопользования в целом. К главным темам для обсуждения относятся подходы к регулированию экосистем, устойчивость в долгосрочной перспективе, сохранение будущих альтернатив и политика, учитывающая косвенные (главным образом экологические) и прямые блага;

d) социально-экономические аспекты: ограничительные меры и стимулы в лесном хозяйстве должны согласовываться с понятием эффективности. Кроме того, группы и частные лица, пользующиеся благами от лесохозяйственной деятельности, должны платить за их получение;

e) многоуровневая координация: в рамках отраслевого планирования определяются стратегические направления и цели. Район, проект, характер лесопользования и планирование на уровне предприятий определяют возможности на более низких уровнях. Как типы планирования "сверху вниз" и "снизу вверх" могут быть увязаны между собой, с тем чтобы один тип планирования дополнял другой?

45. Некоторые из основных особенностей национальных программ лесопользования перечислены в приложении. Группа может пожелать разработать руководящие указания относительно дальнейшей концептуальной проработки таких программ, а также относительно мероприятий, которые должны быть проведены в целях подготовки к ее третьей сессии.

Примечания

1/ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), резолюция 1, приложение III.

2/ Там же, приложение II.

3/ См. United Nations Environment Programme, Convention on Biological Diversity (Environmental Law and Institutions Programme Activity Centre), June 1992.

Приложение

ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ
ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. Рациональный характер освоения лесов. Смысл и главная цель национальной программы лесопользования состоит в сохранении и рациональном и устойчивом освоении лесных ресурсов.
2. Национальный суверенитет и ведущая роль страны. Национальные программы лесопользования являются национальными инициативами, и страна должна взять на себя руководство этими программами и всю полноту ответственности за них.
3. Партнерство. Национальные программы лесопользования предполагают объединение всех заинтересованных сторон в рамках процесса, осуществление которого станет их общим делом. Прочность этого партнерства будет зависеть от способности использовать уникальный потенциал отдельных партнеров.
4. Участие. В рамках национальной программы лесопользования проблемы, альтернативы и формулируемые с их учетом политика, стратегии и программы согласовываются благодаря участию всех заинтересованных партнеров в принятии решений и достижению консенсуса. Жизненно важное значение для формирования консенсуса имеют транспарентность и обмен информацией.
5. Целостный, межотраслевой подход. В национальных программах лесопользования леса рассматриваются как многообразные экосистемы со множеством взаимозависимых элементов, находящихся в состоянии динамического равновесия и являющихся источником разнообразных товаров и услуг. Лесопользование охватывает деревья, произрастающие в сельских районах, и осуществляется в контексте рационального землепользования, экологической стабильности, социального и экономического развития. Жители лесных районов также являются частью этой экосистемы.
6. Длительный итеративный процесс. Реализация национальной программы лесопользования - это циклический процесс, включающий в себя планирование, а также практическую деятельность, контроль и оценку. Это также постоянный процесс, непрерывно отражающий изменения, происходящие в окружающей среде, и появление новых знаний, даже на этапе практической деятельности. Необходимо определять конкретные цели и сроки, а также периодически проводить независимые обзоры и составлять отчеты.
7. Создание потенциала, являющееся одним из важнейших элементов национальной программы лесопользования. На протяжении всего процесса принимаются меры к расширению возможностей национальных учреждений и других основных участников этого процесса в деле планирования и осуществления мероприятий в целях уменьшения, когда это необходимо, зависимости от внешней помощи.

8. Стратегические и структурные реформы. Одним из приоритетов национальных программ лесопользования является обеспечение того, чтобы стратегии и структурная основа благоприятствовали рациональному освоению лесов. В рамках программ вопросы, касающиеся стратегий и структурных аспектов, должны решаться комплексно, с учетом взаимозависимости и взаимосвязи между секторами.
9. Увязка с общенациональной стратегией и глобальными инициативами. В национальной программе лесопользования должны увязываться между собой национальные планы устойчивого развития и региональные и местные стратегии. Они должны учитываться при составлении планов землепользования, осуществляемых на национальном и местном уровнях, а также в более широких по охвату программах, таких, как планы природоохранных мероприятий и меры по осуществлению Повестки дня на XXI век и связанных с ней конвенций и инициатив.
10. Повышение осведомленности. Национальная программа лесопользования должна привести к повышению значимости лесохозяйственного сектора и его роли в национальных планах действий. Должны быть полностью признаны ценность лесов и деревьев, а также их роль в успешном решении социальных, экономических и экологических проблем.
11. Поддержка на уровне общенациональной стратегии. Национальная программа лесопользования должна пользоваться долгосрочной поддержкой со стороны всех национальных субъектов, особенно на политическом и руководящем уровнях.
12. Международная поддержка. Жизненно важно обеспечить долгосрочную поддержку этой деятельности со стороны международного сообщества и его институтов, которые должны с уважением относиться к политике, стратегиям и программам, утвержденным странами, и должны вносить соответствующие коррективы в свои приоритеты.
