



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
8 December 2010
Russian
Original: English

**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 Мексики и Швейцарии
при Организации Объединенных Наций от 26 октября
2010 года на имя Генерального секретаря**

Постоянные представители Мексики и Швейцарии при Организации Объединенных Наций имеют честь препроводить заключительный доклад состоявшегося в Оахаке практикума, озаглавленный «Управление лесным хозяйством, децентрализация и программа СВОД-плюс в Латинской Америке и Карибском бассейне» (см. приложение).

С учетом важности этого доклада и его актуальности для работы Организации Объединенных Наций, особенно в сфере охраны окружающей среды, мы были бы признательны за распространение настоящего письма и указанного доклада в качестве официального документа девятой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам.

(Подпись) Клод Эллер

Посол

Постоянный представитель Мексики

(Подпись) Поль Сеже

Посол

Постоянный представитель Швейцарии

* E/CN.18/2011/1.



Приложение к письму постоянных представителей Мексики и Швейцарии при Организации Объединенных Наций от 26 октября 2010 года на имя Генерального секретаря

Доклад практикума в Оахаке: управление лесным хозяйством, децентрализация и программа СВОД-плюс в Латинской Америке и Карибском бассейне

Страновая инициатива правительств Мексики и Швейцарии в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам (31 августа — 3 сентября 2010 года, Оахака, Мексика)

Резюме

Цели состоявшегося в Оахаке практикума заключались в том, чтобы выявить существующие тенденции, способствовать обмену информацией и проанализировать уроки деятельности в сфере устойчивого лесопользования, управления лесным хозяйством и децентрализации в контексте сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов (программа СВОД-плюс), определить возможности и потенциальные проблемы в том, что касается источников средств к существованию и положения неимущего населения; внести непосредственный вклад в работу девятой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам, которая состоится в январе 2011 года и будет посвящена теме «Использование лесов в интересах людей, жизнеобеспечения и искоренения нищеты»; подготовить информационные материалы для обсуждений в ходе шестнадцатой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, которая состоится в Мексике, и внести вклад в процесс разработки программы СВОД-плюс.

Практикум был организован Мексиканской национальной комиссией по лесам (КОНАФОР) и Швейцарским федеральным управлением по охране окружающей среды (ФОЕН) при содействии Международного научно-исследовательского центра лесоводства (МНИЦЛ), организации «Интеркооперейшн» (Швейцария), секретариата Форума Организации Объединенных Наций по лесам, Группы Межамериканского банка развития (МБР) и Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД), а также дополнительной финансовой поддержке Финляндии, Норвегии, Швеции, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Японии, Швейцарского агентства содействия развитию и сотрудничеству (ШАРС), Международной организации по тропической древесине (МОТД), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Программы сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах (СВОД-ООН) и Фонда Форда.

Практикум был посвящен следующим темам: а) население, управление лесным хозяйством и лесопользование с подтемами: i) управление и осуществление программы СВОД-плюс и ii) возможности для обеспечения взаимодополняемости инициатив по смягчению последствий изменения климата и адапта-

ции к ним; b) изменение ландшафта, управление лесным хозяйством и программа СВОД-плюс; c) финансирование лесохозяйственной деятельности и финансирование программы СВОД-плюс; d) права, источники средств к существованию и лесопользование с подтемами: i) программа СВОД-плюс, права и общины и ii) коренное население и программа СВОД-плюс.

Участники практикума пришли к выводу о том, что программа СВОД-плюс не только обеспечивает возможности в сфере населения и лесного хозяйства, но и порождает определенные риски. Устойчивое лесопользование может внести существенный вклад в осуществление инициатив, связанных с программой СВОД-плюс. Отмечавшиеся ранее проблемы, связанные с вопросами управления, по-прежнему сохраняют свою актуальность, а эффективное управление приобрело еще более важное значение в контексте программы СВОД-плюс в качестве нового механизма, который обеспечивает широкие возможности в сфере финансирования и требует создания высокого уровня технического потенциала и новых механизмов контроля за достижением целей по сокращению выбросов. Придание программе СВОД-плюс более всеобъемлющего характера на всех этапах ее разработки и осуществления и на всех уровнях — от глобального до национального и местного — будет способствовать укреплению ее авторитета и приемлемости, а также повышению ее эффективности в плане сокращения углеродных выбросов и улучшения жизни людей. Осуществление всесторонних и децентрализованных процессов потребует укрепления соответствующего потенциала и налаживания обмена знаниями на всех уровнях.

Практикум разработал 14 рекомендаций для стран и 7 рекомендаций для Форума Организации Объединенных Наций по лесам. Основные рекомендации для Форума включают следующее:

- поддержка деятельности по обеспечению более широкого участия местного населения, в том числе коренных народов и женщин, в процессе принятия решений, распределения благ и сохранения его культурных и социальных ценностей посредством устойчивого лесопользования и осуществления программы СВОД-плюс;
- содействие обеспечению взаимодополняемости между деятельностью по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в лесных районах посредством устойчивого лесопользования;
- укрепление взаимосвязей между политикой и позитивными стимулами в контексте устойчивого лесопользования и программы СВОД-плюс, поскольку программа СВОД-плюс потенциально способна обеспечить значительную поддержку в деле перехода к устойчивому лесопользованию;
- уделение особого внимания конкретной роли устойчивого лесопользования в деле борьбы с деградацией лесов, а также его потенциалу в области увеличения запасов углерода в лесах.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и справочная информация	5
II. Краткая информация о ходе работы	7
III. Тематические презентации и обсуждения	9
Тема 1: Население, управление лесным хозяйством и лесопользование	9
Тема 2. Изменение ландшафта, управление лесным хозяйством и программа СВОД-плюс	11
Тема 3. Финансирование лесохозяйственной деятельности и финансирование программы СВОД-плюс	13
Тема 4. Права, источники средств к существованию и лесопользование	16
IV. Уроки и выводы	18
A. Управление и осуществление программы СВОД-плюс	19
B. Возможности для обеспечения взаимодополняемости инициатив по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним	20
C. Изменение ландшафта, управление лесным хозяйством и программы СВОД-плюс	21
D. Финансирование лесохозяйственной деятельности и финансирование программы СВОД-плюс	22
E. Программа СВОД-плюс, права и общины	22
F. Коренное население и программа СВОД-плюс	23
V. Рекомендации	24
A. Рекомендации для стран	24
B. Рекомендации для Форума Организации Объединенных Наций по лесам	26
Приложения	
I. Программа практикума	28
II. Документы практикума	29
III. Краткая информация о поездках на места	30

I. Введение и справочная информация

1. По окончании восьмой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам, которая завершила свою работу 1 мая 2009 года, правительства Мексики и Швейцарии объявили о намерении провести международный практикум по вопросам управления лесным хозяйством и сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов (СВОД-плюс)¹, в Латинской Америке и Карибском бассейне. Этот практикум, состоявшийся 31 августа — 3 сентября 2010 года в Оахаке, Мексика, представляет собой страновую инициативу в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам. Практикум был организован Мексиканской национальной комиссией по лесам (КОНАФОР) и Швейцарским федеральным управлением по охране окружающей среды (ФОЕН) при содействии Международного научно-исследовательского центра лесоводства (МНИЦЛ), организации «Интеркооперейшн» (Швейцария), Форума Организации Объединенных Наций по лесам, Группы Межамериканского банка развития (МБР) и Агентства Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД)².

2. Цель этого практикума заключалась в том, чтобы собрать представителей различных заинтересованных сторон, директивных органов и международных экспертов для обмена опытом и изучения возможностей достижения конкретных целей в результате проведения реформ в сфере управления в контексте программы СВОД-плюс в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Практикум в Оахаке стал четвертой страновой инициативой, в которой основное внимание уделялось вопросам управления и децентрализации в сфере лесного хозяйства. В 2004 году правительства Швейцарии и Индонезии совместными усилиями организовали Интерлакенский практикум по вопросам децентрализации в сфере лесного хозяйства в качестве страновой инициативы в поддержку Форума Организации Объединенных Наций по лесам. Цель этого практикума заключалась в изучении вопросов взаимодействия между управлением и децентрализацией в сфере лесного хозяйства на глобальном уровне. После него в 2006 году состоялся практикум в Джокьярте по вопросам управления и децентрализации в сфере лесного хозяйства в Азии и Тихом океане, принимающей стороной которого выступило правительство Индонезии и который был организован при поддержке Швейцарии, а в 2008 году в Дурбане был проведен практикум по вопросам управления и децентрализации в сфере лесного хозяйства в Африке, организованный и проведенный совместно правительствами Южной Африки и Швейцарии. В ходе последних двух практикумов особое внимание уделялось положению дел в регионах.

¹ В пункте 1(b)(iii) Балийского плана действий (FCCC/CP/2007/6/Add.1, решение 1/CP.13) программа СВОД-плюс определяется как «Политические подходы и позитивные стимулы в отношении вопросов, связанных с сокращением выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах».

² Дополнительная поддержка была оказана Швейцарским агентством содействия развитию и сотрудничеству (ШАРС), Фондом Форда, министерство по вопросам международного развития Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Международной организацией по тропической древесине (МОТД), министерством сельского хозяйства Швеции, министерством охраны окружающей среды Норвегии, министерством иностранных дел Финляндии, Японским агентством международного сотрудничества (ЯАМС) и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО).

3. Вопросы управления имеют важнейшее значение для устойчивого лесопользования, обеспечение которого является главной задачей Форума Организации Объединенных Наций по лесам. Программа СВОД-плюс в качестве новой инициативы по смягчению последствий изменения климата обладает мощным потенциалом в сфере сокращения масштабов нищеты, однако необходимо добиться более глубокого понимания вопросов ее осуществления в контексте управления лесным хозяйством. В этой связи состоявшийся в Оахаке практикум преследовал цель более глубокого изучения взаимосвязей и взаимодействия между децентрализацией и более широкими реформами в сфере управления лесным хозяйством, устойчивым лесопользованием, улучшением условий жизни людей, которые зависят от лесов, и повышением роли лесов в деле смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему.

4. В настоящее время в странах Латинской Америки и Карибского бассейна осуществляется множество связанных с программой СВОД-плюс проектов и мероприятий, которые имеют большое значение для ситуации на местах. В 15 странах Латинской Америки и Карибского бассейна при участии Фонда лесного углеродного партнерства Всемирного банка (ФЛУП) и программы СВОД-ООН началось осуществление национальных мероприятий по подготовке к проведению программы СВОД-плюс. Десять из этих стран находятся на этапе подготовки или начального осуществления так называемого плана предварительной готовности. Этот план предусматривает следующее: а) проведение процесса всесторонних консультаций и анализ вопросов создания соответствующих организационных структур; б) анализ факторов, лежащих в основе обезлесения и деградации лесов, а также разработка национальной стратегии осуществления программы СВОД-плюс; в) подготовка базовых данных по углеродным запасам на основе стратегии СВОД-плюс; г) создание механизма контроля, отчетности и оценки на базе строгого соблюдения положений Всемирного банка о социальных и экологических гарантиях. Три страны региона Латинской Америки и Карибского бассейна (Мексика, Перу и Бразилия) были выбраны для осуществления на экспериментальной основе расширенного проекта покрытия инвестиций, связанных с программой СВОД-плюс. Другие страны сотрудничают с двусторонними донорами в деле разработки их собственных национальных планов осуществления программы СВОД-плюс. Во многих странах процесс СВОД-плюс осуществляется учреждениями и органами власти, которые не имеют никакого отношения к управлению лесным хозяйством. Необходимо разработать и скорректировать с учетом национальных потребностей межведомственные и межотраслевые подходы, а также организовать подготовку кадров в целях создания надлежащих механизмов проведения консультаций на национальном, региональном и местном уровнях.

5. Существует ряд факторов, которые определяют большое значение обсуждения вопросов взаимосвязи между устойчивым лесопользованием, управлением лесным хозяйством, программой СВОД-плюс и источниками средств к существованию. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна миллионы человек проживают в лесных районах, а их источники средств к существованию непосредственно зависят от лесных ресурсов. Нынешние темпы обезлесения и лежащие в их основе внешние факторы лишают этих людей доступа к таким ресурсам. В то же время во многих местах обезлесение и деградация лесов являются следствием нищеты: неимущие общины стремятся повысить свой уровень жизни путем перехода на другие виды землепользования.

Стратегии и методы ведения лесного хозяйства могут повлиять на итоги программы СВОД-плюс, а также на потенциал связанных с этой программой проектов и планов по созданию стимулов для сохранения лесов при одновременном снижении уровня нищеты.

6. Цели практикума по вопросам управления лесным хозяйством, децентрализации и программы СВОД-плюс в Латинской Америке и Карибском бассейне заключаются в следующем:

- выявление существующих тенденций, содействие обмену опытом и анализ уроков деятельности в сфере устойчивого лесопользования, управления лесным хозяйством и децентрализации в контексте программы СВОД-плюс, а также в определении возможностей и потенциальных проблем в том, что касается источников средств к существованию и положения неимущего населения;
- внесение непосредственного вклада в работу девятой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам, которая состоится в начале 2011 года и будет посвящена теме «Использование лесов в интересах людей, жизнеобеспечения и искоренения нищеты»;
- подготовка информационных материалов для обсуждений в ходе шестнадцатой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, которая состоится в Мексике, и внесение вклада в процесс разработки программы СВОД-плюс.

7. В практикуме приняли участие представители правительств, гражданского общества, научно-исследовательских учреждений, общинных организаций и предпринимательского сектора. Его задача заключалась в том, чтобы способствовать обмену информацией об опыте различных стран в целях подготовки соответствующих выводов и рекомендаций для Форума Организации Объединенных Наций по лесам и других ключевых учреждений и директивных органов. Кроме того, он был призван способствовать широкому обмену информацией и знаниями, а также созданию сообщества специалистов по вопросам управления лесным хозяйством путем проведения различных последующих мероприятий с применением сетевых технологий.

8. В практикуме приняли участие в общей сложности 230 делегатов от 22 стран Латинской Америки и Карибского бассейна и 12 других стран, которые представляли национальные, субнациональные и местные органы власти, организации гражданского общества, организации коренных народов, частный сектор, научно-исследовательские учреждения и международные организации. В настоящем заключительном докладе приводится отчет об основных вопросах, обсуждавшихся в ходе практикума.

II. Краткая информация о ходе работы

Открытие практикума

9. На открытии практикума выступающие особо отметили его цель и большое значение управления для целей устойчивого лесопользования, осуществления программы СВОД-плюс и перспектив развития лесов, включая четкую нормативную базу, обеспечение контролируемости, укрепление потенциала,

права землевладения, распределение благ и прогнозирование потенциальных проблем. Такое акцентирование вопросов управления и программы СВОД-плюс согласуется с целями девятой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам, которая посвящена теме «Использование лесов в интересах людей, жизнеобеспечения и искоренения нищеты», а также с тем, что лесам придается большое значение, поскольку их функции не ограничиваются связыванием и поглощением углерода. Поскольку Мексика принимает решительные меры для борьбы с изменением климата и принимает активное участие в подготовке к следующей сессии Конференции Сторон в Канкуне, было принято решение о том, что она является наиболее подходящим местом для проведения этого практикума, и указано, что Оахака, в частности, играет в этой связи большую роль в контексте сохранения биоразнообразия и является районом проживания общин коренного населения.

Темы практикума

10. В ходе практикума проводились презентации, тематические обсуждения, заседания за круглым столом и поездки на места. Они были посвящены четырем основным темам: а) население, управление лесным хозяйством и лесопользование с подтемами: i) управление и осуществление программы СВОД-плюс и ii) возможности для обеспечения взаимодополняемости инициатив по смягчению последствий и адаптации; б) изменение ландшафта, управление лесным хозяйством и программа СВОД-плюс; в) финансирование лесохозяйственной деятельности и финансирование программы СВОД-плюс; г) права, источники средств к существованию и лесопользование с подтемами: i) программа СВОД-плюс, права и общины и ii) коренное население и программа СВОД-плюс.

11. Указанные темы и подтемы использовались в качестве общей основы для организации презентаций и обсуждений вокруг соответствующих концепций, а также учета повторяющихся вопросов таким образом, чтобы они красной нитью проходили по всем тематическим аспектам. Со всеми презентациями и справочными материалами, касающимися практикума, можно ознакомиться по адресу www.cifor.org.

Поездки на места

12. В рамках практикума были организованы поездки в ближайшие муниципии, которые имели целью получить более полное представление о ключевых вопросах, рассматривающихся в ходе практикума, и содействовать налаживанию контактов и связи между участниками. Такие поездки на места были призваны ознакомить участников с положением в Мексике и, в частности, с различными моделями ведения общинного лесного хозяйства, включая опыт экологичной заготовки и обработки древесины, организации экотуризма и создания углеродных рынков (более подробную информацию см. в приложении III).

Открытые обсуждения

13. Четыре организации из стран Латинской Америки провели открытые обсуждения по следующим темам: практические аспекты планов оплаты услуг по связыванию и поглощению углерода в интересах программы СВОД-плюс; нормативная база для программы СВОД-плюс в Латинской Америке; планирова-

ние использования лесных угодий в лесах Сан-Николаса, Колумбия, в контексте деятельности по смягчению последствий изменения климата; организация проектов СВОД-плюс силами коренных народов. Проведенные заседания обеспечили еще одну возможность для диалога между участниками.

III. Тематические презентации и обсуждения

Тема 1: Население, управление лесным хозяйством и лесопользование

14. В ходе вступительной презентации по этой теме была представлена общая информация о концепции и принципах управления и рассмотрены вопросы значения управления для программы СВОД-плюс населения, проживающего в лесных районах стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Обезлесение является результатом сочетания нерационального управления лесным хозяйством и воздействия внешнеотраслевых факторов, т.е. можно предположить, что произойдет некоторое сокращение лесных площадей. Вместе с тем, деградация лесов объясняется главным образом нерациональным или неэффективным управлением и ответственность за нее несет прежде всего лесохозяйственный сектор. Программа СВОД-плюс не предусматривает реформы управления, однако ее осуществление определяется средой управления в соответствующих странах: она может способствовать улучшению положения в сфере управления лесным хозяйством или же она сама пострадает от проблем в этой сфере, причем рациональное управление необходимо для обеспечения эффективности, результативности и сбалансированности этой программы. В то же время в лесных районах стран Латинской Америки и Карибского бассейна проживают миллионы неимущих людей; от лесов в той или иной мере зависят источники средств к существованию одной пятой части сельского населения.

15. Благоприятная среда управления может определяться наличием: а) четкой согласованной политики и нормативно-директивной базы; б) систем обеспечения эффективного осуществления и соблюдения политики, законов и положений; в) представительных, транспарентных и подконтрольных директивных органов и учреждений. Невзирая на некоторый прогресс в сфере управления лесным хозяйством в странах Латинской Америки и Карибского бассейна по-прежнему сохраняются многочисленные проблемы, которые могут повлиять на успешное осуществление программы СВОД-плюс. В их числе можно назвать непрозрачный и централизованный процесс принятия решений; повсеместное распространение бюрократии; несогласованность политики в сфере сельского хозяйства, инфраструктуры и других сферах, затрагивающих лесное хозяйство; уделение особого внимания управлению лесозаготовительной деятельностью вместо более широкого и комплексного управления лесным хозяйством; нехватка средств и возможностей, отсутствие четкого законодательства и несоблюдение действующих законов; коррупция и незаконная вырубка; неопределенность прав местного населения на владение лесными угодьями и подхода к местным знаниям о лесах, а также нежелание руководствоваться ими.

16. В представленных дополнительных документах эти и смежные с ними вопросы были рассмотрены более подробно. Ряд существующих стратегий имеет непреднамеренные негативные экономические последствия, наносят ущерб справедливому распределению благ и окружающей среде, а политика

осуществления программы СВОД-плюс находится в зачаточном состоянии. Обеспечение взаимодополняемости усилий по борьбе с незаконной вырубкой и осуществлению программы СВОД-плюс могло бы оказать значительное воздействие на незаконную лесохозяйственную деятельность. Вместе с тем значительный приток средств по линии программы СВОД-плюс может повлечь за собой рост коррупции и нанести еще больший ущерб репутации органов, занимающихся вопросами лесоустройства. В некоторых случаях отмечается самое упорное сопротивление государственным реформам, и для достижения изменений потребуется не только политическая воля, но и политический опыт.

17. Функции лесов по созданию нематериальных и материальных благ требуют различных шкал оценки. Во многих случаях нематериальные ценности имеют важное значение для местных общин и учитываются прежде всего в децентрализованных системах. Другие ценности, в частности касающиеся сохранения биоразнообразия, регулирования водного баланса и климата, отвечают интересам стран и международного сообщества. Требуются конкретные меры для сохранения в условиях децентрализованных систем тех ценностей, которые прежде всего отвечают национальным и глобальным интересам. Самый простой путь достижения этой цели заключается в принятии положений и стимулов, предусматриваемых планами осуществления программы СВОД-плюс. Необходимо создать рынки экологических услуг (в частности, услуг по линии программы СВОД-плюс, водоохранных услуг и услуг по сохранению биоразнообразия) на базе гарантированных прав собственности в целях обеспечения дополнительного дохода для поставщиков таких услуг, а также в качестве более справедливого механизма, который дает возможность обществу оказывать воздействие на выбор видов деятельности, отвечающих национальным и глобальным интересам.

18. Были высказаны опасения по поводу потенциального усиления централизации процесса принятия решений по вопросам лесного хозяйства в рамках программы СВОД-плюс. Заложенный в этой программе централизованный подход обеспечивает возможности для создания национальных систем расчета углеродного бюджета, контроля за утечкой углерода и широкого распределения благ. Вместе с тем, децентрализация процессов осуществления программы СВОД-плюс будет способствовать укреплению законности, а также даст возможность субнациональным и местным органам власти бороться с конкретными причинами обезлесения, которые различаются в зависимости от характера ландшафта той или иной местности. Развитая федеральная система, как, например, в Бразилии, в большей степени способствует установлению эффективного баланса между полномочиями центральных органов власти и правительств штатов, однако в такой системе не предусматривается четкого определения статуса муниципальных органов власти; значительный приток финансовых средств может повлечь за собой возобновление централизационных процессов и соответствующее ослабление субнациональных органов власти.

19. В настоящее время в ходе международных переговоров вопросы смягчения последствий и адаптации к изменению климата рассматриваются порознь, что соответствующим образом отражается на национальной политике; считается, что эти два компонента относятся к совершенно различным направлениям политики, между которыми практически отсутствует какая бы то ни была связь. Вместе с тем, ширится понимание необходимости изучения, расширения и укрепления взаимодополняемости, особенно в сфере лесного хозяйства, сельского хозяйства и землепользования на самых различных уровнях — гло-

бальном, национальном, районном и местном. Проекты и стратегии в рамках программы СВОД-плюс могут способствовать адаптации лесов, народов и стран к изменениям климата, если они будут должным образом учитывать вопросы, связанные с источниками средств к существованию, и вопросы управления, а также способствовать снижению уязвимости.

20. Почти все выступления на этом этапе обсуждений касались опасений по поводу прав местного населения: прав коренных народов, общинного землепользования или совместной собственности, отсутствия у женщин прав землеуладения и важности децентрализации, причем указывалось на необходимость координации прежде всего между центральными и местными органами власти, а также передачи части полномочий представителям коренного населения. В этой связи важнейшее значение имеет необходимость укрепления потенциала и обеспечение эффективного представительства. Помимо этого высказывались опасения по поводу тех оснований, которые позволяют правительствам считать, что программа СВОД-плюс будет в большей степени способствовать решению сохраняющихся проблем в сфере управления, особенно в том, что касается охвата указанных групп.

21. Обсуждения за круглым столом проходили по двум группам. Первая группа занималась в основном вопросами управления и осуществления программы СВОД-плюс, а также изучением национального опыта в сфере децентрализации, реформы системы землеуладения в лесном хозяйстве и анализом новых стратегий и планов в рамках программы СВОД-плюс в целях выявления передовой практики, существующих узких мест, противоречий и потенциальных возможностей для взаимодействия в решении проблем населения и лесов по мере осуществления проектов, составляющих программу СВОД-плюс. Они рассмотрели вопросы, касающиеся участников процесса управления программы СВОД-плюс в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, предварительный опыт работы и практику в целях обеспечения транспарентности и контролируемости. Вторая группа изучила возможности и механизмы управления в целях обеспечения взаимодополняемости между стратегиями и инициативами в сфере смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему на самых различных уровнях — от международного до местного.

Тема 2. Изменение ландшафта, управление лесным хозяйством и программа СВОД-плюс

22. В настоящее время происходят важные изменения в тропических ландшафтах стран Латинской Америки и Карибского бассейна, которые имеют последствия для экономического развития и изменения климата. Преобразование ландшафтов происходит не только вследствие национальной политики и рыночных механизмов, но и в результате динамики глобальных рынков, связанной с повышением роли транснациональных трейдеров и инвесторов. Национальные и глобальные тенденции оказывают влияние на взаимодействие социальных, политических и экономических факторов на местном уровне и в конечном итоге определяют характер землепользования и социально-экономический профиль ландшафтов. Помимо обезлесения, являющегося результатом потребностей в сфере развития и рыночных требований, деградация вследствие истощительного лесопользования и лесных пожаров относится к числу основных причин углеродных выбросов в тропиках.

23. Во всех презентациях по этой теме единодушно отмечалось, что сокращение обезлесения и деградации лесов зависит от обеспечения конкурентоспособности лесных хозяйств и лесопродуктов по сравнению с другими альтернативами, хотя одних капиталовложений для этого недостаточно. Повышения конкурентоспособности можно добиться путем осуществления стратегий, направленных на сокращение практики передачи земель под сельскохозяйственные угодья и увеличение площадей, используемых для лесохозяйственной деятельности, что будет способствовать повышению цен на конкретную продукцию хорошо управляемых лесных хозяйств или снижению издержек лесопользования. В рамках механизмов программы СВОД-плюс необходимо изучить уроки прошлого и учесть конкретные особенности соответствующих районов и населения. Структуры, созданные для поддержки программы СВОД-плюс (например, Фонд лесного углеродного партнерства (ФЛУП), Программа СВОД-ООН, Программа инвестиций в лесное хозяйство (ПИЛХ) и Партнерство в рамках программы СВОД-плюс), требуют более оперативного осуществления капиталовложений, однако деятельность по созданию надлежащих национальных и местных процессов и потенциалов протекает более медленными темпами. Этот вопрос необходимо должным образом изучить в рамках диалога по вопросам политики.

24. Ландшафты тропических лесов можно разделить по характеру участников деятельности и видам систем производства со своими собственными динамичными социальными условиями, которые определяют различные результаты землепользования и таким образом динамику процесса обезлесения. Пять основных категорий ландшафтов характеризуются следующими факторами: рост, определяемый агропромышленным комплексом; расширение и модернизация традиционных фермерских хозяйств; рост и стагнация крестьянских хозяйств; крупномасштабная коммерческая вырубка на государственных землях; возрождение традиционных фермерских хозяйств и добывающих предприятий. Эти категории характеризуются различным уровнем эксплуатации лесных ресурсов и различными социальными последствиями. В целях обеспечения эффективности в рамках программы СВОД-плюс необходимо проводить различия между этими категориями и конкретными точками, а также между основными факторами, порождающими обезлесение, соответствующими альтернативными издержками и эффективными организационными структурами и методами работы. Их различные цели и поведенческие характеристики означают, что различные факторы будут по-разному реагировать на стимулы в рамках программы СВОД-плюс.

25. Причины деградации лесов, которые заключаются в недостатках в сфере управления лесным хозяйством, аналогичны, хотя и не идентичны причинам обезлесения, в связи с чем попытки решения проблем деградации лесов, а также обеспечение охраны лесов, экологичного управления лесным хозяйством и укрепление углерододепонирующей функции в рамках программы СВОД-плюс потребуют дополнительных знаний и стратегий. Представленные предложения включают укрепление гарантий землевладения и расширение участия общин, компаний и владельцев концессий; переход на надлежащую практику ведения лесозаготовок и лесоводства; создание стимулов для восстановления лесов; принятие налоговой политики или рыночных инструментов, таких как сертификация или исполнительные гарантии в целях совершенствования управления.

26. В своих выступлениях участники говорили о необходимости проведения дополнительных исследований и более глубокого понимания политической экономики — политики и социальных интересов, которые лежат в основе процесса принятия решений и землепользования. Например, невзирая на прогнозы в отношении обезлесения, в этой области удалось добиться некоторых положительных результатов благодаря эффективному управлению или социальной организации. Другие участники говорили о проблеме низкого или нулевого спроса на сертифицированную древесину, что подрывает положительный эффект процесса сертификации. Были высказаны опасения по поводу того, что слишком много различных задач, предусмотренных в программе СВОД-плюс, могут привести к снижению ее эффективности. Кроме того, участники задали вопросы, касающиеся масштабов деятельности, в том числе о необходимости уделять внимания индивидуальным производителям или пользователям и конфликтам между законными владельцами и фактическими пользователями лесов в контексте решения вопросов землепользования; национальным и местным подходам к решению вопросов политики; роли директивных органов. В ходе дискуссии основной упор делался на важность достижения общего понимания экономических, социальных и политических аспектов.

27. В ходе обсуждений за круглым столом основное внимание уделялось вопросам, связанным с потребностями процесса развития, которые влияют на леса и население, а также надлежащим мерам реагирования. Участники проанализировали различные стратегические подходы в деле изыскания равновесия между задачами развития и сохранения лесов в контексте программы СВОД-плюс, сопутствующие проблемы в сфере управления на пути решения вопросов, связанных с факторами, лежащими в основе обезлесения и деградации лесов на различных уровнях, а также необходимую политику поддержки устойчивого лесопользования в интересах достижения желаемых результатов и согласования интересов развития и цели программы СВОД-плюс, заключающейся в долгосрочном сокращении углеродных выбросов.

Тема 3. Финансирование лесохозяйственной деятельности и финансирование программы СВОД-плюс

28. Вопросы инвестирования в лесное хозяйство и пополнение запасов ликвидной древесины возникают не в первый раз. Финансирование в рамках программы СВОД-плюс может принести целый ряд позитивных результатов, однако различные участники деятельности и стороны преследуют разные интересы. Для правительств развивающихся стран программа СВОД-плюс является новым источником финансирования развития и эффективным способом сокращения выбросов парниковых газов. Для правительств развитых стран она является затратоэффективным способом сокращения глобальных углеродных выбросов. Неправительственные организации (НПО) заинтересованы главным образом в потенциале этой программы по сохранению биоразнообразия. Эта программа может стать дополнительным источником финансирования в целях обеспечения привлекательности устойчивого лесопользования для инвесторов. Многие считают, что она способна помочь в избавлении от нищеты населения сельских районов и населения, занимающегося лесным хозяйством. Влиятельные политические группы и заинтересованные круги, вероятно, сочтут программу СВОД-плюс еще одной возможностью для извлечения прибылей.

29. Удовлетворение столь различных интересов является сложной, а возможно и невыполнимой задачей. Различные углеродные рынки, привязанные к лесному сектору, могут предусматривать общие и различные решения. Существует три основных способа обеспечения финансирования по линии программы СВОД-плюс:

- создание фонда, который мог бы быть национальным, двусторонним или многосторонним или же международным, в целях мобилизации ресурсов государственного и частного секторов;
- создание рыночного механизма, предусматривающего выдачу проверенных/сертифицированных кредитов, которыми могли бы пользоваться инвесторы в странах, указанных в приложении I к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата;
- создание гибридного механизма, который сочетал бы в себе рыночные и фондовые системы предоставления кредитов и сертификатов на сокращение выбросов.

30. Предусматриваются три этапа постепенного внедрения финансирования по линии программы СВОД-плюс и ее осуществления: разработка стратегий и укрепление организационных структур, обеспечение доступа к предсказуемому финансированию по линии СВОД-плюс на базе четких критериев и, наконец, создание механизма стимулирования с учетом сокращения выбросов парниковых газов.

31. В рамках презентаций по этой теме основное внимание уделялось финансированию мелких лесохозяйственных предприятий, добровольным рыночным стандартам и критериям оценки, а также партнерству в рамках программы СВОД-плюс в качестве инициативы по мобилизации усилий и средств для ее осуществления. Опыт экологичного лесопользования на базе мелких лесохозяйственных предприятий в странах Латинской Америки и Карибского бассейна показывает, что одна из проблем в этой сфере заключается в отсутствии доступных или приемлемых механизмов финансирования, а также в необходимости повышения доходов за счет продажи товаров и услуг. Программа СВОД-плюс способна обеспечить дополнительные возможности финансирования устойчивого лесопользования, однако для этого потребуются решить ряд вопросов. В их числе можно назвать учет программы СВОД-плюс в более широких национальных стратегиях финансирования лесного хозяйства; учет спроса, определяемого по принципу «снизу вверх», и разнообразия местных условий, необходимость согласования деятельности с более широкими стратегиями создания источников средств к существованию и использования возможностей существующих структур на основе понимания их недостатков; использование межотраслевых и стратегических подходов, вместо схематичных планов действий; содействие внедрению новаторских подходов и обмена знаниями, в особенности между лесным и финансовым секторами, которые преследуют совершенно различные цели, и между общинами.

32. Сопоставительный анализ 10 программ добровольной сертификации показал, что существует целый ряд вариантов сертификации, которые могли бы использоваться в проектах или программах, связанных с СВОД-плюс. Эти варианты были проанализированы с учетом того, насколько в них учитываются общепринятые гарантии и требования в рамках программы СВОД-плюс, вклю-

чая облегчение бремени нищеты, обеспечение участия коренного населения и местных общин и уважения к ним, поддержка устойчивого лесопользования, сохранение биоразнообразия, точный анализ углеродных выбросов и потребностей в сфере контроля и отчетности, надежность процедур программы сертификации и т.д. Хотя ни один стандарт сам по себе не охватывает всех основных аспектов деятельности в рамках программы СВОД-плюс, они могут стать важной отправной точкой для новаторских подходов и тестирования в контексте разработки критериев пригодности и гарантий для участия в механизме финансирования по программе СВОД-плюс.

33. Как отмечалось, Партнерство по программе СВОД-плюс представляет собой механизм, который позволяет странам-участникам приступить к осуществлению мероприятий по линии этой программы до принятия соответствующего международного соглашения. В числе более 60 участников существует ряд стран-доноров, которые согласились выделить средства на эти цели, а также на цели обеспечения готовности и осуществления практических мероприятий. Это партнерство поддерживает согласование существующих инициатив и не является каким-то параллельным процессом или форумом для обсуждений. Оно преследует цель обеспечения транспарентности, всеохватности и обмена знаниями и строится на трехэтапном подходе к осуществлению международных инициатив по обеспечению готовности (укрепление потенциала и стратегические подходы), разработке надлежащей политики, мер и практических мероприятий в рамках программы СВОД-плюс. Это партнерство позволит определить те сферы, в которых требуется дополнительное финансирование, а также вынести рекомендации относительно повышения эффективности международного процесса.

34. Были высказаны опасения по поводу отсутствия определенности в отношении поступления средств по линии программы СВОД-плюс в долгосрочной перспективе, роли фондовых и рыночных механизмов в деле обеспечения дополнительного финансирования и необходимости принятия международного соглашения в целях установления большей определенности в отношении обоих механизмов. Кроме того, высказывались опасения по поводу того, что финансирование деятельности по охране лесов может нанести ущерб уже существующим и положительно зарекомендовавшим себя мерам управления лесным хозяйством в прошлом. Был затронут вопрос о возможности использования средств по линии программы СВОД-плюс для приобретения пастбищных земель и проведения на них лесопосадочных мероприятий, для целей укрепления опыта общин и моделей общинного лесопользования, а также для адаптации и развития этих моделей. В ходе обсуждения потенциальных возможностей оплаты экологических услуг в качестве одного из механизмов программы СВОД-плюс были отмечены проблемы, которые придется решать, в частности проблема утечки углерода. Один из участников из числа представителей общин коренного населения отметил, что предложения коренных народов не во всех случаях учитываются правительствами некоторых стран, поскольку обсуждения носят закрытый характер.

35. Замечания по поводу стандартов и сертификации касались прежде всего баланса соображений, касающихся издержек и экономического эффекта. Было отмечено, что наблюдается все более широкое использование программ сертификации покупателями, которые хотят удостовериться в том, что их деньги не наносят социального вреда или ущерба окружающей среде, однако такие про-

граммы пока не оправдывают затрат. Например, участники говорили, что деятельность по лесовозобновлению/восстановлению лесов в рамках механизма чистого развития сопряжена со слишком высокими расходами. Была сделана короткая дополнительная презентация, посвященная механизмам, которые были разработаны для затратоэффективной оценки социальных последствий.

36. В ходе тематических обсуждений за круглым столом основное внимание уделялось определению условий, при которых финансирование по линии программы СВОД-плюс будет в наибольшей степени отвечать интересам лесного хозяйства и населения. Участники привели примеры из национального опыта финансирования лесного хозяйства и обсудили ключевые проблемы, такие как обеспечение участия представителей неимущих слоев населения и разработка правил участия на страновом, субнациональном и местном уровнях, создание механизмов, призванных не допустить узурпации программы СВОД-плюс в интересах узких кругов, и обеспечение конкурентоспособности деятельности по линии программы СВОД-плюс по сравнению с другими видами землепользования. Что касается выполнения установленных требований, то в ходе обсуждений была предпринята попытка определить потребности в создании национального потенциала, извлечь уроки из опыта добровольно принятых стандартов и политики, а также проанализировать меры, направленные на то, чтобы финансирование по линии программы СВОД-плюс обеспечивало сокращение выбросов и способствовало достижению целей обеспечения справедливости и эффективности.

Тема 4. Права, источники средств к существованию и лесопользование

37. Некоторые из наиболее важных задач программы СВОД-плюс связаны с вопросами землевладения и правами на углеродные выбросы в свете необходимости их сокращения, обеспечением транспарентности при распределении благ и определением объема материальной ответственности в связи с невыполнением или нарушением обязательств по необратимому поглощению углерода. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна стратегии СВОД-плюс будут осуществляться на фоне преобразования систем землевладения, обострения споров в отношении прав, касающихся экосистемных услуг, в том числе связанных с поглощением углерода, и расширения площади лесных угодий, охваченных системой общинного лесопользования. Значительная часть лесных массивов Латинской Америки находится на территориях коренных народов. Эти лесные массивы оказываются под угрозой, исходящей в том числе от колонистов, незаконных лесозаготовителей и добывающих компаний, деятельность которых угрожает не только лесам, но и территориям коренных народов в целом. Этим объясняется априорное значение территорий коренных народов для программы СВОД-плюс, а также важность программы СВОД-плюс для этих народов.

38. Первая презентация по этой теме была посвящена общему обзору прав землевладения. Системы землевладения определяют, кто обладает правами на лесные ресурсы, кто должен нести ответственность за утечку и накопление углерода в лесных массивах и кто может претендовать на доступ к экосистемным услугам и соответствующим благам или требовать признания прав собственности на них. В своих национальных предложениях о мерах по обеспечению готовности к осуществлению программы СВОД-плюс страны Латинской Америки и Карибского бассейна по-разному подошли к анализу вопросов землевлa-

дения, однако в целом такой анализ является недостаточно подробным, если учесть сохраняющиеся проблемы в сфере безопасности и конфликты, а также неспособность обеспечить соблюдение существующих формальных и традиционных прав. Даже в тех случаях, когда права на углеродные выбросы четко связаны с правами на владение лесными угодьями, не всегда приводятся разъяснения в отношении ситуаций, когда леса принадлежат государству, а ведением лесного хозяйства занимается местное население, а также не указывается порядок установления ответственности и назначения штрафных санкций в отношении нарушителей.

39. На сегодняшний день коренным народам, о которых говорилось во второй презентации, принадлежат или официально находятся под их управлением не менее 160 миллионов гектаров земель в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, в том числе более четверти всей площади бассейна реки Амазонки. Право на землю является неотъемлемой частью других коллективных прав, таких как право на автономию или самоуправление, однако осуществление этого права происходит на таком уровне, на который управленческие структуры большинства общин коренных народов ранее не имели выхода. Таким образом, программа СВОД-плюс не только способствует повышению ценности лесов, но и способна поддержать преобразование этих территорий в политические, социальные и экономические единицы. Вместе с тем программа СВОД-плюс может представлять и определенную угрозу для коренных народов, если они не закрепили свои права на землю, не получили прав на углеродные выбросы, или же если ее осуществление нанесет ущерб традиционному культурному укладу и традиционной хозяйственной деятельности. Представителям правительств и коренных народов следует совместно обсудить возможности использования программы СВОД-плюс в своих интересах.

40. Переход на общинное лесопользование мог бы стать одной из эффективных стратегий осуществления программы СВОД-плюс. В общих чертах общинное лесопользование определяется как «управление лесными ресурсами и услугами силами общин или групп внутри общин на базе единых норм или коллективных прав». Программа СВОД-плюс могла бы обеспечить поддержку общинного лесопользования в тех районах, где оно уже существует, и способствовать созданию условий, которые обеспечивали успешное функционирование системы общинного лесопользования до настоящего времени. Эти условия включают наличие эффективных учреждений, занимающихся вопросами землевладения, а также мощных многоуровневых управленческих структур, которые могли бы обеспечивать внедрение, поддержку и защиту систем продуктивного лесопользования.

41. Во всех презентациях единодушно отмечалось следующее: легитимность процедур осуществления программы СВОД-плюс зависит от обеспечения участия коренных народов и общин в процессе разработки стратегий СВОД-плюс; необходимо четко определить и обосновать права на пользование благами, связанными с углеродными выбросами; общины могли бы самостоятельно определять распределение благ среди своих членов, и уравнивательные подходы являются неприемлемыми. Иными словами, варианты реализации программы СВОД-плюс необходимо адаптировать к местным условиям.

42. В ходе дискуссии затрагивались спорные вопросы и прошли оживленные прения. Один из основных вопросов заключался в выборе соответствующего

уровня для решения вопросов эффективного лесопользования. Одна из групп предлагала решать эти вопросы на уровне общин и приводила примеры успешной реализации такого подхода, в частности примеры общин, которые занимаются ведением лесного хозяйства на основе традиционных знаний, а также указывала на отсутствие учреждений, которые могли бы заниматься управлением более крупных территорий. Другая группа утверждала, что общинное лесопользование себя не оправдывает, что этот опыт не поддается тиражированию и что территориальный уровень является более подходящим. Кроме того, возникли серьезные разногласия по вопросу о необходимости увязки прав на углеродные выбросы с правами землевладения. Участники высказали опасения по поводу того, что в результате применения традиционного экономического подхода более крупные действующие лица окажутся в выигрышном положении по сравнению с общинами. Участники упомянули и другие факторы риска, например мошенничество (Коста-Рика в настоящее время занимается созданием подразделения по борьбе с мошенничеством) и говорили о необходимости проведения переговоров с заинтересованными сторонами на соответствующих уровнях для подготовки рабочих соглашений.

43. В ходе обсуждений за круглым столом рассматривались вопросы политики и практики, которые затрагивают или определяют участие общин в усилиях по сокращению масштабов нищеты, а также были изучены возможности и опыт, имеющие отношение к разработке программы СВОД-плюс. Эти обсуждения были организованы вокруг двух подтем. Первая группа обсуждала вопросы прав и общин, а вторая — непосредственно вопросы, касающиеся коренных народов. Обе группы ставили себе целью проанализировать процессы и организационные структуры, необходимые для привлечения местного населения к разработке и осуществлению программы СВОД-плюс на различных уровнях; необходимые стратегии для защиты существующих прав и закрепления прав на углеродные выбросы, а также способы учета сложившейся на местах практики ведения лесного хозяйства в программе СВОД-плюс; возможности разработки мер, которые можно было бы гибко применять с учетом местных условий. Первая группа обсуждала вопросы взаимосвязи между общинным лесопользованием и программой СВОД-плюс, а вторая изучала возможность сочетания в рамках программы СВОД-плюс традиционных жизненных укладов и участия в рыночных отношениях.

IV. Уроки и выводы

44. Уроки и выводы по итогам обсуждений за круглым столом можно распределить по шести темам и подтемам практикума: управление и осуществление программы СВОД-плюс; возможности для обеспечения взаимодополняемости инициатив по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним; изменение ландшафта, управление лесным хозяйством и программа СВОД-плюс; финансирование лесохозяйственной деятельности и финансирование программы СВОД-плюс; программа СВОД-плюс, права и общины; коренное население и программа СВОД-плюс.

А. Управление и осуществление программы СВОД-плюс

45. Программа СВОД-плюс открывает новые возможности для решения вопросов устойчивого лесопользования на национальном и местном уровнях. Кроме того, можно считать, что она является частью последовательных усилий по решению вопросов многоуровневой системы управления лесным хозяйством и в известной мере способствует решению проблем, фигурирующих в более широкой программе развития. Вместе с тем организационная структура претерпевает изменения, поскольку существующие учреждения все чаще становятся объектом контроля и надзора со стороны новых органов по борьбе с коррупцией и испытывают все более мощное давление в результате коллективных действий общин, благополучие которых зависит от лесов, а также в связи с тем, что средства массовой информации обеспечивают все более широкий доступ к информации. Вопросы и потенциальные проблемы по-прежнему сохраняются, несмотря на наличие таких обнадеживающих тенденций, как снижение чистых темпов обезлесения, ожидаемое сокращение масштабов незаконной вырубки и передача прав на владение лесными угодьями некоторым местным общинам.

46. Для совершенствования управления лесным хозяйством в рамках программы СВОД-плюс необходимо использовать уже имеющийся опыт в этой сфере, например опыт проведения успешных процессов децентрализации и эффективных реформ прав землевладения на местном уровне. Кроме того, необходимо развивать существующие процессы, в частности инициативы по обеспечению соблюдения лесного законодательства и управлению лесохозяйственным сектором (ФЛЕГ/ФЛЕГТ), добровольные партнерские соглашения, законодательство Европейского союза о лесозаготовках, Акт Лейси и т.д. Необходимо политические лидеры и активисты, необходимо инициировать всеохватывающие процессы и непрерывный диалог, но необходимо также и признать, что конфликтов интересов избежать не удастся. Привлечение общественности предполагает участие уязвимых групп населения, особенно коренного населения и женщин, а также усиление децентрализации путем расширения практики заблаговременного привлечения местных органов власти к процессу разработки и осуществления программ СВОД-плюс. Кроме того, необходимо всеми силами добиваться укрепления потенциала на всех уровнях.

47. В программе СВОД-плюс необходимо учитывать различия между странами и внутри них, причем в процессе ее разработки и осуществления нужно будет учитывать различные сектора, для чего, как правило, требуется проведение политических, нормативных и институциональных реформ. Необходимо будет самым тщательным образом проанализировать права землепользования и выяснить, каким образом они соотносятся с правами на углеродные выбросы, видами лесопользования и землепользования. Принципиально важным элементом любого проекта в рамках программы СВОД-плюс является обеспечение транспарентности и контролируемости, включая проведение независимых проверок.

В. Возможности для обеспечения взаимодополняемости инициатив по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним

48. Уязвимость к социальным, экономическим и климатическим изменениям должна стать тем ключевым элементом, который обеспечит взаимосвязь между инициативами по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, деятельностью руководящих органов и планами в области развития. Деятельность по смягчению последствий чаще воспринимается как возможность для извлечения прибыли, в то время как адаптация ассоциируется с затратами. При финансировании мероприятий, касающихся изменения климата, необходимо исходить из того, что адаптация и смягчение последствий являются одинаково важными приоритетными задачами. Управление природоохранной деятельностью может быть инструментом как смягчения последствий изменения климата, так и адаптации к ним, причем сочетание этих двух компонентов открывает многочисленные возможности и обеспечивает дополнительный позитивный эффект.

49. Инициативы по адаптации осуществляются на уровне ландшафта. Этот процесс должен носить гибкий характер в плане сроков осуществления и масштабов в разных странах и общинах.

50. Участники практикума указали на необходимость вовлечения органов, не связанных с лесным сектором, в более широкое обсуждение вопросов выбора путей развития, не зависящих от добывающего сектора, во избежание возникновения конфликтов и в целях снижения нагрузки на ландшафт, обусловленной потребностями развития и демографическим ростом.

51. Одна из важных задач заключается в установлении баланса между функциями государственной власти и местных органов. Органы государственной власти играют важную роль в сфере управления взаимодействием с международными субъектами, поддержки информационного обмена, финансирования и надзора. С другой стороны, чрезмерная централизация государственной власти может повлечь за собой снижение потенциала в сфере адаптации к изменению климата и смягчения его последствий. Важнейшее значение имеют децентрализация управления и учет общинного опыта. Особенно важно признавать местные организационные структуры, традиции, опыт и знания (применение местных знаний является более эффективным способом достижения желаемых результатов); укреплять потенциал местных органов власти и общин по учету рисков и дополнительных издержек, связанных с последствиями изменения климата для управления природными ресурсами; проводить информационно-разъяснительную работу среди местного населения; добиваться децентрализации в решении вопросов финансирования, что позволит общинам самостоятельно решать возникающие проблемы и создавать механизмы финансирования собственной деятельности; передавать полномочия местным органам власти в целях укрепления природосберегающего управления и создания механизмов контроля.

С. Изменение ландшафта, управление лесным хозяйством и программы СВОД-плюс

52. Для эффективной реализации СВОД-плюс необходимо обеспечить взаимодействие и учет соответствующих стратегий. Поскольку основные причины обезлесения часто формируются на различных уровнях и за пределами лесного сектора, для их устранения требуются межотраслевые стратегии. В проводимой политике необходимо учитывать межотраслевые факторы с целью поощрения развития человеческого потенциала общин. Программа СВОД-плюс должна разрабатываться не как механизм решения всех социальных проблем, а как часть комплекса мер по решению таких проблем.

53. Некоторые заинтересованные стороны обладают более широкими полномочиями и влиянием, чем другие, в том числе и отрасли, основанные на эксплуатации лесных ресурсов. Необходимо, чтобы общины обладали достаточной властью и влиянием в отношении принятия решений, которые затрагивают их территории.

54. Леса обеспечивают не только связывание и поглощение углерода, но и многие другие услуги. Главная цель программы СВОД-плюс должна заключаться в обеспечении активного управления лесными экосистемами и ландшафтами в целом, поскольку они способствуют рациональному использованию ресурсов и проведению природоохранных мероприятий, стимулируют развитие на местном уровне и способствуют сокращению выбросов парниковых газов.

55. Необходимо добиваться укрепления директивных органов, социального капитала и технических навыков на общинном уровне. В качестве образца следует использовать успешный опыт в сфере устойчивого лесопользования и проведения природоохранных мероприятий.

56. Необходимо разработать и применять механизмы сопоставительной оценки фактических и потенциальных видов использования природных ресурсов, например, учет в национальных счетах более широкого спектра экологических услуг. Ресурсы необходимо направлять главным образом на цели укрепления директивных органов в районах с более высоким риском обезлесения и деградации лесов. Нужно принять меры для укрепления налоговых механизмов в целях обеспечения более справедливого распределения ресурсов.

57. Политика центральных органов власти в сфере управления лесным хозяйством и осуществления программы СВОД-плюс должна разрабатываться с учетом как глобальной, так и местной проблематики. Для обеспечения необходимой ответственности на местном уровне по реализации стратегий СВОД-плюс их разработка должна носить транспарентный и представительный характер. На местном уровне это предполагает четкое определение соответствующих благ, гибкий учет местных условий и создание механизмов контроля. Необходимо сохранить систему командного управления в сфере охраны лесов, однако она должна подкрепляться научными и надежными аналитическими данными и строиться на принципах транспарентности и контролируемости.

58. Правительства должны играть более активную роль в стимулировании развития рынков экологических товаров (например, сертифицированные лесоматериалы) и услуг (компенсация углеродных выбросов).

Д. Финансирование лесохозяйственной деятельности и финансирование программы СВОД-плюс

59. За последние годы усилия по увеличению объемов государственного финансирования на нужды лесного сектора и программы СВОД-плюс увенчались некоторым успехом, причем совокупные обязательства по линии Фонда лесного углеродного партнерства, программы СВОД-ООН, Программы инвестиций в лесное хозяйство, партнерства СВОД-плюс, Глобального экологического фонда и двусторонней помощи составят около 10 млрд. долл. США. Вместе с тем необходимо развивать и укреплять организационные структуры для размещения таких первоначальных финансовых ресурсов на национальном и местном уровнях. Необходимо разработать четкие критерии размещения, передачи и распределения финансовых ресурсов и льгот, а также оценки достигнутых результатов с точки зрения экономической целесообразности и справедливости.

60. На национальном уровне для создания надлежащих систем финансирования и механизмов перевода средств на нужды лесохозяйственной деятельности по линии программы СВОД-плюс необходимо обеспечить участие общественности и провести политические реформы. Распределение благ и издержек должно осуществляться на международном, национальном и местном уровнях, причем концепция справедливого распределения бремени предполагает, что эти блага должны использоваться в интересах лиц, находящихся в наиболее неблагоприятном положении. Следует по мере возможности принимать меры для децентрализации финансовых механизмов и рассмотреть вопрос создания таких механизмов, как целевые фонды, межотраслевые комитеты, ассоциации производителей, многосторонние и правительственные фонды. Большое значение имеет участие частного сектора, а также федеральных и двусторонних структур.

61. В соответствии с предусмотренными в программе СВОД-плюс требованиями в отношении контроля, отчетности и проверки необходимо обеспечить транспарентность и подотчетность, особенно в отношении механизмов распределения благ, а также доступ к информации, научным сведениям и данным. Этот процесс требует терпения и установления разумных сроков, поскольку для проведения реформ требуется время. Затраты на обеспечение контроля и осуществление посредничества должны себя оправдывать.

Е. Программа СВОД-плюс, права и общины

62. Был рассмотрен вопрос о том, каким образом проекты СВОД-плюс согласуются с деятельностью на местном уровне, прежде всего с базовой концепцией процессов формирования прав и базовым пониманием совокупности прав (права землевладения, права пользования и т.д.). Главный вывод различных обсуждений заключается в том, что в первую очередь необходимо гарантировать права местных общин на землю. Это предполагает разработку соответствующих концепций, в том числе касающихся различных форм общественной собственности, которые позволят четко определить права общин на лесные ресурсы и углеродные выбросы в рамках управленческих структур.

63. Для создания действенного механизма СВОД-плюс необходимо путем привлечения общественности выработать четкие нормы, которые должны быть закреплены в законодательном порядке. Эти нормы должны охватывать все уровни — от международного до общинного, в том числе и физических лиц, — и распространяться на всех участников деятельности и четко определять их роль.

64. Программа СВОД-плюс может привести к ослаблению общинных организационных структур. Этого можно избежать путем обеспечения самого широкого доступа к информации на местных языках и привлечения общественности к процессу разработки норм и национального механизма осуществления программы СВОД-плюс. В каждой стране необходимо создать механизмы подачи жалоб и разрешения конфликтов, чтобы обеспечить соблюдение территориальных прав общин и установленных процедур в процессе разработки и осуществления программы СВОД-плюс. В целях привлечения общественности к указанному процессу необходимо признавать и поддерживать существующие общинные структуры и опыт, в частности в сфере общинного лесопользования, а также ассоциации или организации более высокого уровня, объединяющие несколько общин.

Г. Коренное население и программа СВОД-плюс

65. В целях обеспечения эффективного участия коренных народов в процессе разработки и осуществления СВОД-плюс необходимо в официальном порядке закрепить статус уже существующих организаций коренных народов в качестве равноправных партнеров по текущему политическому диалогу на всех уровнях — местном, национальном и международном. Нужно создать учебные механизмы для обмена мнениями между представителями коренных народов, учеными и другими заинтересованными сторонами, имеющими отношение к процессам СВОД-плюс (например, правительства, НПО и другие стороны), а также среди самих коренных народов.

66. Программы СВОД-плюс должны предусматривать признание прав коренных народов на землю, леса, углеродные выбросы и иные социальные права; избегать навязывания условий, которые бы вынудили коренные народы перейти на другие модели развития, ведущие к разрушению их традиций и уклада жизни; обеспечивать учет традиционной практики, в том числе в сфере систем управления, местной культуры и рационального использования природных ресурсов. В отличие от существующей политики программа СВОД-плюс обеспечивает возможности для существенных преобразований, поскольку она предусматривает закрепленный в законодательном порядке процесс участия общественности, обеспечивает признание потребностей и прав коренных народов во всем их многообразии, а также согласование политики в сфере лесопользования с политикой в других секторах. Программа СВОД-плюс могла бы способствовать обеспечению защиты территорий коренных народов от обезлесения, вызванного посягательством третьих сторон на принадлежащие этим народам земли.

V. Рекомендации

67. По итогам презентаций и обсуждений за круглым столом был подготовлен ряд проектов рекомендаций. Впоследствии эти рекомендации были представлены пленарному заседанию и доработаны с учетом вынесенных замечаний и предложений. Ниже приводятся заключительные рекомендации практикума.

Учитывая, что

Главные условия успешной децентрализации управления лесным хозяйством не теряют своей актуальности и в свете новой повестки дня «СВОД-плюс». Для обеспечения выполнения этих условий необходимо:

- содействовать налаживанию представительных, демократических и транспарентных процессов с участием различных заинтересованных сторон;
- разработать четкие нормативно-директивные документы и обеспечивать их соблюдение;
- обеспечить гарантии прав землевладения и доступ к лесным ресурсам;
- укрепить процесс наращивания потенциала на всех уровнях;
- гарантировать контролируемость на всех уровнях.

Отмечая также, что

Страны, поддерживающие программу СВОД-плюс, несут в качестве покупателя ответственность за обеспечение эффективного контроля собственных углеродных выбросов.

Участники практикума приняли следующие рекомендации для стран и Форума Организации Объединенных Наций по лесам:

A. Рекомендации для стран

- Поддержка деятельности по обеспечению более широкого участия местного населения, в том числе коренных народов и женщин, в процессе принятия решений, распределения благ и сохранения его культурных и социальных ценностей посредством устойчивого лесопользования и осуществления программы СВОД-плюс.
- Укрепление кадрового и организационного потенциала всех участников, в частности на местном и территориальном уровнях, для решения вопросов, касающихся устойчивого лесопользования и осуществления программы СВОД-плюс, путем применения самых различных методов обмена знаниями, в том числе посредством создания партнерств между различными заинтересованными сторонами. Речь идет, в частности, о местном и коренном населении и его организациях, женщинах, местных правообладателях, частном секторе, а также научно-исследовательских и образовательных учреждениях.
- Поддержка усилий по устранению пробелов в знаниях, касающихся рисков и возможностей в рамках программы СВОД-плюс, и создание учрежденческих механизмов по управлению рисками.

- Укрепление межотраслевой координации и процесса согласования политики в целях устранения факторов, лежащих в основе обезлесения и деградации лесов, и в целях стимулирования накопления углерода в лесных массивах.
- Содействие участию НПО, в особенности национальных НПО, а также коренных народов, местного населения и их организаций, в качестве сильных партнеров в процессе разработки, планирования, контролирования и осуществления мероприятий по устойчивому лесопользованию и программе СВОД-плюс. Эти стратегии необходимо разрабатывать в рамках транспарентных процессов, предусматривающих широкое участие общественности, в целях обеспечения требуемого ответственного подхода к практической деятельности на местном уровне.
- Создание учебных механизмов различного уровня для обмена мнениями между учеными, представителями коренных народов и их организациями, а также другими заинтересованными сторонами, имеющими отношение к процессам СВОД-плюс (например, правительства, НПО, общины и т.д.). Кроме того, необходимо обеспечить подготовку специалистов для участия в переговорах на всех уровнях.
- Укрепление координации на национальном, субнациональном и местном уровнях между учреждениями, которые занимаются главным образом вопросами устойчивого лесопользования, и учреждениями по разработке программы СВОД-плюс.
- Обеспечение взаимодействия с местными организационными структурами, а также использование местных традиций, опыта и знаний для разработки и осуществления стратегий устойчивого лесопользования и СВОД-плюс.
- Укрепление усилий на национальном и местном уровнях для разработки и осуществления реформ налоговой политики применительно к лесному хозяйству и создание представительных финансовых механизмов в поддержку перевода средств в рамках программы СВОД-плюс в целях укрепления национального и местного потенциалов.
- Содействие разработке и осуществлению всесторонних и комплексных стратегий национального финансирования, включая финансирование программы СВОД-плюс, в рамках национальных систем планирования (например, государственные программы по лесному хозяйству), которые основываются на национальном потенциале и в которых учитываются существующее многообразие, местные условия и потребности.
- Принятие мер к тому, чтобы движущей силой процесса не стало лишь желание израсходовать средства программы СВОД-плюс, поскольку для создания потенциала, проведения институциональной реформы, создания местных организаций и проведения консультаций на местном уровне потребуется больше времени.

- Принятие надлежащих защитных мер в социальной и природоохранной сфере в процессе разработки и осуществления программы СВОД-плюс.
- Разработка государственной политики в сфере лесного хозяйства и в отношении программы СВОД-плюс, в которой бы учитывалась как глобальная, так и местная проблематика, в частности необходимость поддержки борьбы с нищетой.
- Содействие укреплению обоюдного понимания глобальных и местных перспектив и приоритетов и обеспечение их учета при разработке стратегий СВОД-плюс.

В. Рекомендации для Форума Организации Объединенных Наций по лесам

- Поддержка деятельности по обеспечению более широкого участия местного населения, в том числе коренных народов и женщин, в процессе принятия решений, распределения благ и сохранения его культурных и социальных ценностей посредством устойчивого лесопользования и осуществления программы СВОД-плюс.
- Содействие обеспечению взаимодополняемости между деятельностью по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в лесных районах посредством устойчивого лесопользования.
- Укрепление взаимосвязей между политикой и позитивными стимулами в контексте устойчивого лесопользования и программы СВОД-плюс, поскольку программа СВОД-плюс потенциально способна обеспечить значительную поддержку в деле перехода к устойчивому лесопользованию.
- Налаживание обмена опытом в сфере управления лесным хозяйством и решения более широких вопросов динамики землепользования, которая порождает обезлесение и деградацию лесов, и обеспечение практического применения такого опыта, а также разработка надлежащих стратегий в целях содействия распределению бремени затрат и ответственности среди участников деятельности на глобальном, национальном, территориальном и местном уровнях.
- Уделение особого внимания конкретной роли устойчивого лесопользования в деле борьбы с деградацией лесов, а также его потенциалу в области увеличения запасов углерода в лесах.
- Укрепление потенциала стран по удовлетворению рыночного спроса на лесохозяйственные товары и услуги, включая поглощение углерода, путем совершенствования управления лесным хозяйством, например путем определения взаимосвязей между программой СВОД-плюс и такими инициативами, как обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление лесохозяйственным сектором (ФЛЕГ/ФЛЕГГ).
- Содействие продолжению диалогов по вопросам борьбы с нищетой, устойчивого лесопользования и программы СВОД-плюс на базе ряда

конкретных выводов, сделанных настоящим практикумом в поисках решений новых вопросов и проблем.

68. Участники практикума в Оахаке выразили свою глубокую признательность правительствам Мексики и Швейцарии, а также другим странам-донорам и донорским организациям за их вклад в организацию практикума, а также организационному комитету за его усилия. Они также выразили искреннюю благодарность правительству и народу Мексики, которая стала принимающей стороной практикума, и за оказанный ими теплый прием, щедрость и гостеприимство.

Приложение I

Программа практикума

См. <http://www.conafor.gob.mx/UNFFtallergobernanzayREDD/>

На указанном веб-сайте КОНАФОР также приводится текст настоящего доклада на испанском языке.

Информацию о работе практикума см. также в Earth Negotiations Bulletin (PDF): Oaxaca Workshop Bulletin, vol. 180, No. 1 — Oaxaca Workshop on Forest Governance, Decentralization and REDD+ in Latin America and the Caribbean: Final summary <http://www.iisd.ca/en bvol/en b-background. htm>.

Приложение II

Документы практикума

См. Интернет-журнал МНИЦЛ: <http://ciforblog.wordpress.com/>

Приложение III

Краткая информация о поездках на места

1. Как отмечалось в разделе II выше, программа работы практикума предусматривала проведение четырех поездок в ближайшие муниципии, чтобы участники могли получить более полное общее представление о ключевых вопросах практикума и чтобы содействовать установлению контактов и связей между участниками. Цель этих поездок на места заключалась в том, чтобы ознакомить участников с местными условиями в Мексике и, в частности, различными моделями общинного лесопользования, в том числе с таким его аспектами, как природоохранные лесозаготовки и деревообработка, экотуризм и углеродные рынки.

2. Аграрные реформы, проведенные по окончании Мексиканской революции (1912–1918 годы), заложили основу общинного лесопользования в Мексике. В 1980-е годы на влиятельные должности в правительстве были назначены социально ответственные сторонники реформ, были созданы эффективные формы общинного управления лесными ресурсами, а также местные учреждения, регламентирующие деятельность рыночных предприятий. Сочетание этих трех факторов способствовало появлению наиболее передовых общественных лесохозяйственных предприятий. На сегодняшний день под защитой 151 общины находится более полумиллиона гектаров лесов, причем почти половина этих территорий расположена в штате Оахака³. Эти предприятия весьма отличаются друг от друга в разных общинах, однако все они обеспечивают источники средств к существованию для местного населения и способствуют сохранению биоразнообразия.

3. В ходе указанных четырех поездок на места была получена следующая информация о местном опыте:

- В Икстлан-де-Хуарес существует общинная система землепользования, которая является основой для заготовки древесины, существует крупная современная мебельная фабрика, а также коттеджи и программы для экотуристов, общинный магазин и кредитный союз, самый современный региональный лесопитомник и два мебельных магазина в Оахаке, в которых продаются товары, сертифицированные Лесным попечительским советом.
- В Капулалпам-де-Мендес, который считается образцовым населенным пунктом, существует общинная лесохозяйственная компания, которая занимается управлением лесами, управляет мебельной фабрикой, предприятием по розливу родниковой воды и центром альтернативной медицины, а также занимается выращиванием съедобных грибов и организацией экотуризма, охраной водосборного бассейна и торговлей углеродными сертификатами на добровольном углеродном рынке.
- В Санта-Катарина-Икстепехи существует общинное лесохозяйственное предприятие, которое занимается переработкой древесной смолы, розливом родниковой воды, добыча которой осуществляется на охраняемой общиной территории, а также производит сертифицированные Лесным

³ D. Bray, "Capitalism meets common property", *American Quarterly*, No. 41 (Winter, 2010), pp. 30–35.

попечительским советом лесоматериалы и предлагает услуги, связанные с экотуризмом.

- В Аррасоле существует созданная ассоциацией «Копаль, манос э имахинасьон, Экоалехрихес» ремесленная мастерская, которая также занимается лесовосстановлением в общинах, являющихся поставщиками древесины для нее, и в районе ведения археологических раскопок.

Комментарии и замечания по итогам поездок на места

4. Эти, несомненно, успешные примеры сочетания общинного лесопользования и предпринимательского подхода являются примером взаимодействия между традиционными структурами и организациями, которые в большей степени ориентируются на извлечение прибыли. В некоторых случаях (например, предприятие по розливу воды в Капулалпаме) создание рабочих мест для местного населения важнее, чем извлечение прибыли, хотя в других случаях (например, лесохозяйственное предприятие с вертикальной интеграцией в Икстлане) предпочтение отдается экономической эффективности. Общинные системы стимулирования эффективного управления способствуют обеспечению транспарентности в сфере управления и учета, а также определению четких правил, прав, функций, норм и санкций. Прибыль предприятия распределяется на собрании общины, причем определенная часть направляется на реинвестирование в предприятие, а также на финансирование социальных проектов в общине и выплату дивидендов домохозяйствам. Такие дивиденды могут служить стимулом для участия в деятельности и соблюдения правил. Поездки на места показали, что существуют модели управления, которые совместимы с традициями и отвечают природоохранным целям и интересам устойчивого экономического развития.

5. Участники практикума задавали вопросы о воспроизводимости этого опыта и о направлениях деятельности в иных, более типовых общинах. Общинная организация и участие заинтересованных сторон наряду с обеспечением последовательности в сфере планирования, знаниями и обучением членов общин необходимым навыкам являются ключевыми факторами успеха. Участники отметили, что женщины участвуют в осуществлении различных проектов, однако не занимают руководящих постов.