

2. Что такое национальная лесная политика?

ЧТО ТАКОЕ НАЦИОНАЛЬНАЯ ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА И ПОЧЕМУ СТРАНА ДОЛЖНА ИМЕТЬ ЕЕ?

Термин «политика» не строго определен, но может быть использован различными способами в разных случаях. Часто он означает «принятый и проводимый курс действий». Политика может быть ясно заявлена или нет. Она также вызвана изменяющейся ситуацией. Следовательно, ее часто рассматривают либо как рациональную систему, основанную на намеренных целях и планах, либо в качестве последствия политической деятельности, вытекающей из ряда решений. В любом случае, для того, чтобы быть полезной, политика должна предоставлять руководство и чувство направления на протяжении определенного периода времени. Люди жалуются, что у центрального правительства, министерства или других заинтересованных участников «отсутствует политика» при принятии решений на специальной основе или они являются непоследовательными или противоречивыми.

Политика направлена на руководство и определение настоящих и будущих решений и действий. Обычно она включает два элемента:

- набор стремлений, целей или задач
- краткое описание хода действий для их достижения.

В этой книге национальная лесная политика считается соглашением, достигнутым в результате переговоров между правительством и заинтересованными участниками (т.е. всеми, зависящими от лесов или извлекающими из них выгоды, или принимающими решения, контролирующими или регулирующими доступ к этим ресурсам) по ориентации и принципам предпринимаемых действий в согласии с национальной социально-экономической и экологической политикой, для руководства и определения решений по устойчивому использованию и сохранению лесов и древесных ресурсов для блага общества.

Национальная лесная политика не устанавливается в одностороннем порядке правительством. В идеальном варианте это соглашение между органами, представляющими различные лесные интересы, и формально принятое правительством. Таким образом, ключевым вопросом является вовлечение в разработку участников, поскольку их отбор оказывает влияние на то, какие интересы необходимо учитывать. Как замечает Вугоп (2006), трудно вообразить релевантную и полезную национальную лесную политику без уверенного позиционирования в рамках более широких целей общества. Таким образом, лесная политика не только охватывает вопросы, относящиеся к компетенции лесохозяйственной

Национальная лесная политика – это политика для общества, а не для лесохозяйственной администрации.

администрации и ее органов, но также требует вклада в выходящую за пределы политику, в том числе отвечающую за национальное развитие или экономическую стратегию и стратегию борьбы с бедностью. Она также должна быть в соответствии с политикой, проводимой другими правительственными учреждениями, например в области охраны окружающей среды, изменения климата, сельского хозяйства, промышленности и торговли. Более того, она должна точно следовать международным обязательствам, связанным с лесами, принятым страной. Таким образом, лесная политика – это политика для людей, а не для лесохозяйственной администрации.

Поскольку речь идет о соглашении между правительством и заинтересованными участниками, национальную лесную политику утверждает правительство и реализует посредством правовых, экономических и информационных инструментов, а также другие

Сегодня лесная политика широко понимается как соглашение, достигнутое в результате переговоров, между правительством и другими заинтересованными участниками на основе общей мировоззренческой концепции в отношении лесов (и деревьев) и их использования.

заинтересованные участники соответствующими средствами. В конечном счете, посредством утверждения правительством, официальная лесная политика выражает официальную позицию правительства, равно как и четкое заявление о целях и задачах страны, ставших достоянием общественности с тем, чтобы все стороны знали направления, которым необходимо следовать, и результаты, которые необходимо достичь.

Если каждое из действующих лиц преследует свои особые интересы и часто меняет курс, то маловероятно достижение более широких или более долговременных целей. Таким образом, имеется ряд веских причин для совместной разработки и использования согласованной лесной политики:

- Процесс объединения заинтересованных участников с различными интересами для обсуждения условий соглашения сам по себе является чрезвычайно ценным.
- Взаимно признанная лесная политика выстраивает чувство партнерства, являющееся существенным для ее реализации.
- Вовлечение заинтересованных участников, формально не относящихся к лесному сектору, придает политике легитимность в обществе. Широкая вовлеченность является особенно благоприятным при ведении переговоров с могущественными министерствами, такими как министерство сельского хозяйства, энергетики, планирования или финансов.
- Национальная лесная политика предоставляет великолепную основу для разработки более взаимосвязанных институциональных структур и инструментов политики, включая лесное законодательство.
- Национальная лесная политика может стать основой планирования и деятельности заинтересованных участников лесохозяйственного сектора, включая администрацию и органы на различных уровнях.
- Национальная лесная политика фасилитирует информационное взаимодействие, согласование и сотрудничество между правительством, неправительственными организациями и общественностью.
- Национальная лесная политика может предоставить прочную основу для обсуждений международной политики и для укрепления в оказании технического содействия.

- Национальная лесная политика может служить в качестве рекомендации для принятия решений по возникающим проблемам, особенно таким, которые требуют принятия быстрых, трудных или противоречивых решений.

КАК ВЫГЛЯДЯТ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЛЕСНЫЕ ПОЛИТИКИ?

Фактическая лесная политика страны определяется действиями, предпринимаемыми правительством и заинтересованными участниками в отношении лесов. Это сумма множества более или менее согласованных самостоятельных политически значимых действий, предпринимаемых правительством и заинтересованными участниками. Фактически политика эволюционирует с течением времени по мере того, как изменяются действия различных органов в ответ на изменяющиеся обстоятельства.

Национальные лесные политики официально оформляются и выпускаются в форме заявлений с тем, чтобы разъяснить более длительную мировоззренческую концепцию для сектора, руководить и поддерживать стратегии для достижения целей и продвижения совместных усилий между различными органами и лицами, принимающими решения.

Структура и содержание такой официальной лесной политики определяются потребностями лиц, принимающих решения, а также других лиц, помогающих разрабатывать, согласовывать и нацеливать ее применение. Наиболее важным является ее соответствие своеобразным истории, культуре, ресурсам и устремлениям страны. Таким образом, можно ожидать, что заявления

о целях лесной политики значительно различаются между странами. Следует также отметить, что заявления, сосредоточивающиеся на истории ведения лесного хозяйства и управления, описывающие сектор в его текущем состоянии или выделяющие операционные аспекты деятельности агентства лесного хозяйства, не должны считаться лесной политикой.

Заявление о целях лесной политики может варьироваться от всего лишь немногим более десяти страниц (например, Гамбия и Мозамбик) до более полных документов (например, Камерун, Мексика, Монголия, Панама, Перу, Многонациональное Государство Боливия и Сенегал). Некоторые страны, например Канада, выбирают простую структуру или «зонтичный» документ, ссылающийся на соответствующие общедоступные своды правил, законы и руководства. Другие включают свою лесную политику в свое лесное законодательство или в общие более долгосрочные документы по планированию (например, Таиланд и Турция), включая НАП (например, Конго и Финляндия). Лесная политика может быть одним заявлением или последовательным набором документов по ряду аспектов (например, Китай, Южная Африка и Уганда). Каким бы ни был подход, опыт показывает, что объемистые документы, каким бы ни было их качество, часто задвигают на полку и забывают о них. Заявления о целях лесной политики, сосредоточивающиеся на результатах и предоставляющие гибкость по отношению к средствам их достижения,

Формальное заявление о целях лесной политики излагает общее видение или задачи в отношении лесов и деревьев и описывает стратегии для их достижения, но допускает гибкость в способах их применения.

Заявления о целях лесной политики все больше сосредоточиваются на ожидаемых или намечаемых результатах и меньше на достижении целей.

лучше подходят для адаптирования к изменяющимся обстоятельствам и интеграции опыта. Заявление о целях лесной политики должно избегать повторяющихся конкретных инструкций и должно быть достаточно сжатым, чтобы быть легким в прочтении и понимании наиболее широкой возможной аудиторией.

Содержание национальной лесной политики обычно охватывает все лесные ресурсы страны, например промышленные или коммерческие леса, частные леса, общинные леса, агролесоводство, отдельно стоящие деревья, городские леса и облесенную территорию, а также управление ими и их использование, вне зависимости от форм лесопользования и лесовладения. Лесная политика более не обращается только к традиционным аспектам лесного хозяйства, но теперь учитывает также более широкие потребности и выгоды общества, равно как и проблемы, вытекающие из растущего давления на ограниченную ресурсную базу (Вставка 1). Многие ключевые вопросы выходят за рамки секторальных границ, включая связи между изменением численности населения и землепользованием, потребность повысить производительность сельского хозяйства, изменение климата, энергетику и экономическое/социальное развитие. Таким образом, размыты линии, разделяющие лесную политику, политику землепользования и политику возобновляемого использования природных ресурсов, тем более что страны пытаются гармонизировать свою политику с принятыми ими международными обязательствами.

Большинство концепций лесной политики излагают видение и/или цели и разъясняют конкретные цели по ограниченному ряду тем. Как отмечалось ранее, темы значительно варьируются в зависимости от страны, отражая различные контексты и потребности. Они могут включать, например, многочисленные виды использования облесенных земель, производство коммерческой древесины, восстановительный отдых и туризм, охрану биоразнообразия, недревесную лесную продукцию, животноводство, агролесоводство и экологические услуги, такие как водоснабжение, борьбу с эрозией, регулирование климата и связывание углерода.

- охрана и расширение объема и качества ресурса для блага граждан и будущих поколений, включая продуктивный потенциал, здоровье и жизнеспособность;
- обеспечение устойчивого извлечения всей продукции лесов в соответствии с законами и постановлениями или правилами, вне зависимости от того, являются ли они формальными/писаными или неформальными/ традиционными;

ВСТАВКА 1

Признание широкой общественной роли лесов в Южной Африке

«Вопреки традиционному взгляду на лесное хозяйство как науку об управлении облесенными землями, в настоящее время лесное хозяйство занимается взаимоотношениями между людьми и ресурсами, предоставляемыми лесами. Оно включает использование и разведение древесных пород деревьев, плодовых деревьев и другой продукции деревьев, а также диких животных, обитающих в лесах».

Источник: Правительство Южной Африки, 1996.

- поддержание или расширение экосистемных услуг, предоставляемых лесами;
- управление лесными ресурсами для производства ряда и ассортимента товаров и услуг, востребованных обществом, внося прямой вклад в национальное развитие.

В общем, проблемы, к которым обращаются особенно часто, являются составляющими семи тематических элементов устойчивого ведения лесного хозяйства, как признано Форумом Организации Объединенных Наций по лесам (UN, 2008): объем лесных ресурсов; лесное биологическое разнообразие; здоровье и жизнеспособность лесов; продуктивные функции лесных ресурсов; защитные функции лесных ресурсов; социально-экономические функции лесов, а также правовая, политическая и институциональная структура. Однако поскольку эта структура является обширной по масштабу, страны часто сосредотачиваются на более конкретных темах, таких как землеустройство, землепользование, изменение климата, занятость, общинное лесное хозяйство и лесная промышленность.

Национальные заявления о целях лесной политики часто предоставляют методологическую основу для реализации видения и задач. Они также могут определять центр ответственности для каждого заданного действия. В отдельных случаях предусматривают наличие ресурсов и властных полномочий у заинтересованных участников для достижения ими ожидаемых результатов. Исторически сложилось так, что во многих случаях лесная политика носила предписывающий характер и отводила задачу реализации правительственным агентствам. Все больше внимания уделяется совместному подходу с привлечением как правительственных, так и неправительственных организаций. В результате этого, политика имеет тенденцию не предписывать, как достичь цели, а, наоборот, конкретизировать ожидаемые результаты – изменение, лучше позволяющее заинтересованным участникам внести вклад согласно соответствующим средствам и адаптировать средства со временем, учитывая опыт и изменяющиеся контексты.

Хорошая лесная политика включает потребности общества и более широкие цели развития. Она уравнивает различные интересы заинтересованных участников и является краткой и общепонятной.

Официальные национальные заявления о целях лесной политики обычно охватывают период от 10 до 20 лет и должны быть адаптированы к изменяющимся обстоятельствам с тем, чтобы сохранить релевантность. Ряд национальных заявлений непосредственно строятся на периодических обзорах с целью обеспечения их пересмотра для соответствия новым вызовам и возможностям (например, Австралия, Австрия и Канада).

КАК СВЯЗАНА ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА С ЛЕСНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, НАЦИОНАЛЬНЫМИ ЛЕСНЫМИ ПРОГРАММАМИ, СТРАТЕГИЯМИ И ПЛАНАМИ ДЕЙСТВИЙ?

Лесная политика излагает видение или цель, а также долговременное направление деятельности в отношении лесов и их использования, но обычно не конкретизирует подробно инструменты или практические методы для их реализации. Одним ключевым инструментом для реализации лесной политики является лесное законодательство. Некоторые страны не приняли заявление о целях лесной политики

и они считают, что законодательство содержит или выражает политику, предоставляя основную структуру для руководства деятельностью правительства. Однако основной

Лесная политика и лесное законодательство являются взаимодополняющими средствами: политика предоставляет направление деятельности, а законодательство устанавливает права и ответственность.

целью законодательства является распределение прав и ответственности и обеспечения их соблюдения в отношении лесов, а не изложение согласованного видения, цели или стратегии.

Должна ли политика быть включена в законодательство или должно ли законодательство быть включено в политику?

Очевидно, любая правительственная политика должна соответствовать конституции и другим законам страны. Однако все законы, в том числе относящиеся к лесам, создаются с учетом определенной политики. Таким образом, политика, т.е. соглашение о стратегическом направлении деятельности, должна быть разработана до того, как любой ее аспект может стать юридически обязывающим. В конечном итоге, перевод прав и обязанностей, содержащихся в политике, в законодательство, является технической, а не политической, процедурой. Таким образом, эксперты, при формулировании законодательства, скажут: «Дайте мне политику, и я разработаю закон». На практике, при отсутствии подобного политического заявления, пересмотр лесного законодательства является более или менее явным процессом разработки и формулирования политики. В тех случаях, когда заявление о целях лесной политики было согласовано, лесное законодательство может быть изменено в соответствии с реализацией политики.

Законодательство обычно считается ключевым инструментом для реализации лесной политики, устанавливая права и обязательства и наделяя законным статусом правила посредством первичного законодательства (парламентский уровень) и производных нормативных правовых актов (например, инструкции, постановления, распоряжения и подзаконные нормативные акты). Законодательство запрещает определенные действия, предусматривает санкции и предлагает прочную основу для действий перед лицом политических перемен в правительстве. Однако использование лесного законодательства в качестве основы для политического руководства приводит к некоторым нежелательным последствиям. Не все аспекты политики могут быть в достаточной степени детально охвачены законодательством, а конкретизация в законодательных актах подпадает под действие процессуальных правовых норм. Таким образом, обращение к судебной системе – это способ отсрочки, если не остановки, конкретного действия. Более того, правовые инструменты обычно неадекватны в плане предоставления руководства или гибкости в обращении к возникающим проблемам. Они также

Лесное законодательство может быть разработано после принятия направлений политики, а не наоборот.

не являются общепонятными. Тем не менее, перед лицом конфликта и в отсутствие других механизмов разрешения споров, закон имеет преимущественную силу перед политикой.

Только первый из двух может быть опротестован в судах на основании решения суда, в соответствии с законодательством, а не с политикой. По этим причинам

юридические советники часто рекомендуют включать лишь основополагающие права и обязательства в лесное законодательство.

Таблица 1 обобщает основные различия между лесной политикой и законодательством.

Иногда законодательство должно быть отменено или пересмотрено, потому что идет не в ногу с новой политикой, видением и целями. Однако можно обойтись без поправок для реализации пересмотренной лесной политики, если неправительственные субъекты, такие как отрасли лесной промышленности, выполняют основные функции, и если их практическая деятельность уже регулируется более широкими законами, такими как законы, регулирующие планирование или охрану окружающей среды.

НЛП являются всеохватывающей структурой для лесной политики страны. Процессы и платформы НЛП используются для разработки и пересмотра лесной политики, стратегий и программ и фасилитации их реализации.

Термин «лесная политика» иногда также путают с «национальной лесной программой» (НЛП). НЛП, термин, согласованный странами в ходе международного диалога о лесах, означает всеохватывающую структуру лесной политики, построенную на ряде конкретных принципов, которые могут быть приблизительно объединены в три группы: национальный суверенитет и руководство страны; последовательность внутри лесного сектора и интеграция за его пределами, а также участие и партнерство (FAO, 2001). Эта структура построена на итеративном процессе развития/пересмотра и реализации национальной лесной политики и преобразовании международных обязательств в действия на месте. В этом отношении многие страны создают платформы, лесные форумы или похожие механизмы со множеством заинтересованных участников в качестве составной части структуры. Таким образом, во всех случаях, когда НЛП относится к всеохватывающей структуре лесной политики, она непосредственно относится к политике: лесная политика разрабатывается или пересматривается в рамках структуры НЛП и в качестве результата процесса НЛП.

ТАБЛИЦА 1

Основные различия между лесной политикой и лесным законодательством

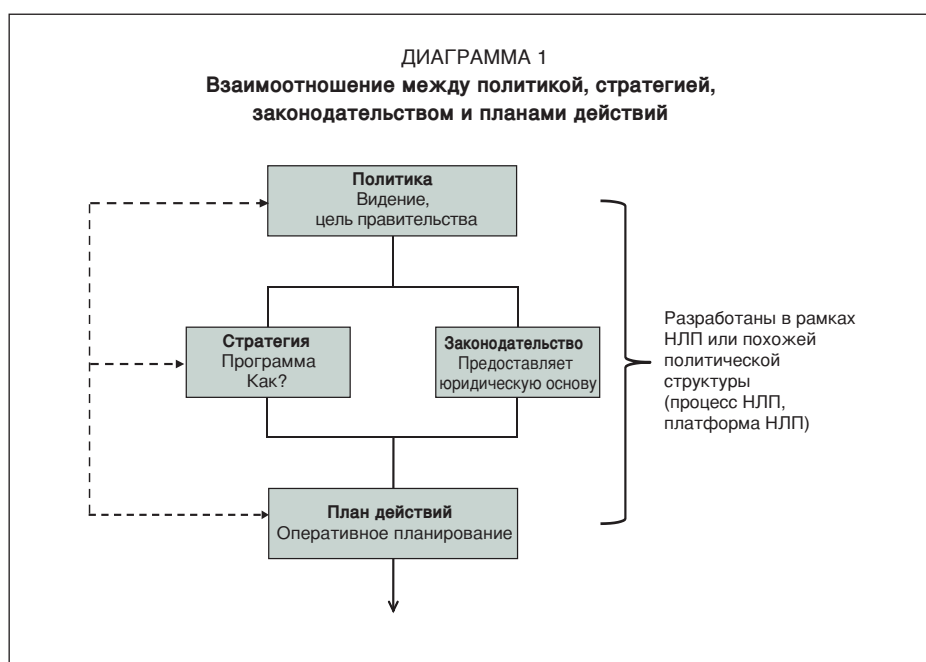
Лесная политика	Лесное законодательство
Может быть принята и изменена посредством различных процедур и различными органами в соответствии с каждой конкретной ситуацией	Принимается и изменяется парламентом или главой государства посредством процедур, определяемых конституцией или законодательством
Юридически необязывающая	Юридически обязывающее
Предоставляет основу, конкретизируя мировоззренческие концепции, цели и способы их достижения	Конкретизирует права и обязанности, основанные на политическом видении или целях
Может быть общей с тем, чтобы ее можно было адаптировать для соответствия различным и изменяющимся обстоятельствам	Должно быть конкретным для узаконивания разрешения споров в судебном порядке и повсеместного их применения посредством судебной практики
Мягкие механизмы для борьбы с несоблюдением	Судебная власть для наказания несоблюдения
Изменяется органами, принимающими политику, посредством соответствующих процедур	Конституционно или юридически определенная процедура необходима для внесения поправок

Написанная лесная политика часто выделяет или конкретизирует достижение целей или задач посредством стратегий, программ или планов действий. Термины «политика» и «стратегия» часто взаимозаменяемы. Таким образом, некоторые страны конкретизируют свою лесную политику в «лесной стратегии» (например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Саудовская Аравия, Сербия и Вьетнам). Подобным образом, «стратегический документ» и «документ национальной лесной программы» часто сопоставимы. В некоторых странах (например, Камерун и Финляндия), НЛП считается стратегической основой национальной лесной политики. Таким образом, лесная политика заложена в документе НЛП. В то время как термины на практике используются расплывчато, стратегия обычно указывает направление к подходу в достижении целей и задач, установленных политикой. Программа считается более долговременным сводным планом для реализации политики или стратегии. «Планы действий» или «рабочие планы» обычно более конкретные или краткосрочные (Диаграмма 1).

Национальная лесная стратегия или программа обычно конкретизирует способ действий для достижения целей и задач, установленных политикой.

КАК НАЦИОНАЛЬНАЯ ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА УВЯЗАНА С ДРУГИМИ НАПРАВЛЕНИЯМИ ПОЛИТИКИ?

Для лиц, определяющих лесную политику, в последнее десятилетие стало более очевидным, что лесами нельзя устойчиво управлять, если другие пользователи земельных и природных ресурсов не признают важности этих ресурсов. Одной из причин слабой реализации политики и отсутствия воздействия многих прекрасно



написанных политик и планов в прошлом заключалось в том, что они часто были оторваны от реальной жизни, связанной с лесами, и более широких аспектов общественного развития. Например, во многих странах уровень обезлесивания оставался высоким, несмотря на четко сформулированную политику, направленную на снижение обезлесивания. В других случаях производство пищевых продуктов, обеспечение жильем, инфраструктура или более общее экономическое развитие имеют преимущественное значение перед амбициозными программами облесения. Такие примеры подчеркивают критическую потребность увязывания лесной политики с более широкой национальной политикой, со включением в нее лесных аспектов, с тем чтобы сделать лесную политику релевантной и расширить признание обществом ценности и выгод лесов и устойчивого ведения лесного хозяйства. Однако слишком часто отсутствуют информационное взаимодействие и сотрудничество с другими лицами, ответственными за разработку и реализацию этой более широкой политики, а также между этими лицами.

Цели лесной политики должны быть четко увязаны со стратегиями национального развития.

Леса вносят вклад в благосостояние человека больше, чем общество осознает это, например, в плане питания, занятости и дохода, жилищного строительства и обеспечения жильем, энергетики и экологической безопасности. Часто эти аспекты недостаточно учитываются или прямо не принимаются при разработке лесной политики. Ключевые вопросы, важные для общества, обычно рассматриваются в рамках стратегий национального развития, национальных стратегий экономического и устойчивого развития или подобной политики и планов. Следовательно, лесная политика должна быть создана и выражена таким образом, чтобы внести вклад в достижение этих более широких целей. Аналогичным образом, существенно важно активно и упорно лоббировать в пользу включения вопросов, связанных с лесами, в политику и стратегии национального развития (Вставка 2).

Политика и законодательство в других сферах охватывают многие действия, влияющие на леса и деревья, и руководят ими. Многие ключевые вопросы для общества фактически являются сквозными и межсекторальными: экономическое и сельскохозяйственное развитие, сокращение бедности, производство продуктов питания, изменение климата, регулирование стока, энергетика, туризм, развитие инфраструктуры, промышленность и разработка полезных ископаемых, образование и научно-исследовательская деятельность. Вероятно, что многие заинтересованные участники из секторов, действия которых оказывают глубокое влияние на леса, никогда не задавались такими вопросами как «какая у нас политика в отношении лесов?» или «сколько лесов необходимо сохранить?». Для достижения в достаточной степени хорошо согласованных действий многие страны включают заинтересованных участников из ключевых секторов в пересмотр лесной политики.

Вопросы, связанные с лесами и деревьями, включая их использование, являются межсекторальными. В идеальном варианте это полностью отражается в участии в разработке лесной политики и ее реализации.

ВСТАВКА 2

Лесная политика и повестка дня национального развития

Интегрирование лесных вопросов в более широкую политику, обращающуюся к национальному устойчивому развитию, а также вызовы, связанные с изменениями, имеющими место на глобальном уровне, могут повлечь за собой определенный риск (например, утрату контроля), но могут открыть значительные возможности. Например, Индия, Республика Корея и Соединенные Штаты Америки, увязав их с более широкими планами развития, включили их в программы «Зеленый курс», а Коста-Рика и Республика Корея сделали природные ресурсы центральным пунктом своих стратегий национального развития. Некоторые страны продвигают разработку инновационной продукции и услуг в качестве части усилий в направлении устойчивой биоэкономики для разрешения проблем изменения климата, экономического кризиса и истощения запасов нефти всеобъемлющим и согласованным способом. Швеция и Непал согласовали лесную и водную политику, а Канада и другие страны интегрировали или хорошо согласовали лесную и лесопромышленную политику. Во многих странах имеют место усилия для усовершенствования интеграции лесной политики и политики в области изменения климата, а также лесной и энергетической политики.

Часто правительственные агентства и заинтересованные участники вырабатывают решения на двусторонней основе или согласовывают политику в конкретных ключевых областях политики. Конкретные компоненты двусторонней согласованной политики становятся, таким образом, составной частью лесной политики, например решения, связанные с животноводством, агролесоводством, регулированием стока, охраной биоразнообразия, биомассой для производства энергии, поставками промышленной древесины, экотуризмом, обезлесиванием и деградацией лесов. Взаимосвязанность вопросов, ограниченные территориальным

Политика по конкретным темам может быть разработана совместно с одним или несколькими секторами.

действием, предоставляют дополнительные стимулы лицам, определяющим политику, для нахождения всесторонних и более комплексных политических решений. Одним из подходов является разработка более широкой политики в области природных ресурсов и землепользования по примеру Финляндии и Новой Шотландии (Канада). На практике реализация различных политических линий всегда требует согласования на различных уровнях вне зависимости от того, были ли они разработаны совместно или нет.

Признание, согласование и интегрирование политических линий является важным не только на национальном уровне, но также горизонтально на всех уровнях правительства, начиная с местного муниципального уровня до международного

уровня, на котором принимается ряд обязательств. В дополнение к необходимости согласовывать политические линии между секторами, они должны быть также совместимыми с конституционными структурами и политическими линиями, установленными на субнациональном уровне децентрализованными структурами, а также с традиционными и обычными правилами.

