

ЛЕСОВЛАДЕНИЕ В ЗАПАДНОЙ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ, НА КАВКАЗЕ И В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ЛЕСОВЛАДЕНИЕ В ЗАПАДНОЙ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ, НА КАВКАЗЕ И В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Франческа Романо
Ирина Бютту-Куплевацкая
Доминик Рееб

Серия "Лесная Политика и Учреждения Лесного Хозяйства Рабочий Отчет" сообщает об аспектах рабочей программы ФАО. Эти рабочие отчеты не отражают какую-либо официальную позицию ФАО. За официальной информацией обращайтесь, пожалуйста, на ФАО веб-сайт (www.fao.org/forestry).

Цель данной серии предоставить как можно раньше информацию о текущей деятельности и программах, способствовать диалогу и стимулировать дискуссии.

Группа Лесная Политика и Экономика работает в широком спектре направлений по совершенствованию институциональных возможностей, включая исследования, образование и повышение квалификации; лесную политику и со-правление; поддержку национальных лесных программ; леса, сокращение бедности и продовольственная безопасность; совместное ведение лесного хозяйства и устойчивость средств к существованию.

Для дальнейшей информации, пожалуйста обращайтесь:

Irina Buttoud-Kouplevatskaya
Forestry Officer
Forest Policy Service
Forestry Department, FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy
E-mail : Irina.Buttoud@fao.org
Web site: www.fao.org/forestry

Благодарим за комментарии и отзывы

Для цитирования:

ФАО.2010. *Лесовладение в Западной и Центральной Азии, на Кавказе и в Российской Федерации.*

Ф. Романо, И. Бютту-Куплевацкая, Д.Рееб, Лесная Политика и Учреждения Лесного Хозяйства Рабочий Отчет N 25.
Рим.

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей.

Все права защищены. ФАО поощряет тиражирование и распространение материалов, содержащихся в настоящем информационном продукте. Разрешается их бесплатное использование в некоммерческих целях по представлению соответствующего запроса. За тиражирование в целях перепродажи или в других коммерческих целях, включая образовательные, может взиматься плата. Заявки на получение разрешения на тиражирование или распространение материалов ФАО, защищенных авторским правом, а также все другие запросы, касающиеся прав и лицензий, следует направлять на имя начальника Подотдела издательской политики и поддержки Управления по обмену знаниями, исследованиям и распространению опыта по адресу:

Chief, Publishing Policy and Support Branch, Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy, или по электронной почте по адресу: copyright@fao.org.

Содержание

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	V
АББРЕВИАТУРЫ	VI
ВВЕДЕНИЕ: В ЧЕМ СМЫСЛ ЛЕСОВЛАДЕНИЯ?	1
ФАКТЫ И ЦИФРЫ	3
ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЛЕСОВЛАДЕНИЯ	7
ПРЕОБЛАДАЮЩАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА	7
СИСТЕМА ЛЕСНОЙ АРЕНДЫ: САМАЯ РАСПРОСТРАНЕННАЯ ОПЦИЯ ДЛЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ УЧАСТНИКОВ	10
ИЗМЕНЯЮЩИЕСЯ ПОЛИТИКА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	11
БЛАГОПРИЯТНАЯ ОБСТАНОВКА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ, ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ И КОММУНИКАЦИЯ	12
ПРИЗНАНИЕ ПРАВ, ОСНОВАННЫХ НА ОБЫЧАЯХ	14
ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ДЛЯ БОЛЬШЕГО ВОВЛЕЧЕНИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ УЧАСТНИКОВ	16
АРМЕНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ОСНОВА ДИВЕРСИФИКАЦИИ ВЛАДЕНИЯ	16
СЛАМСКАЯ РЕСПУБЛИКА ИРАН: СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ	16
МОНГОЛИЯ: УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ НА УРОВНЕ СООБЩЕСТВ	17
ТУРЦИЯ: ВЫРАЩИВАНИЕ СООБЩЕСТВАМИ ИТАЛЬЯНСКОЙ СОСНЫ	18
КЫРГЫЗСТАН: СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ КАК ЧАСТЬ ПРОЦЕССА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	19
ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ	21
БИБЛИОГРАФИЯ	23
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТЕРМИНОЛОГИЯ	25
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: КАТЕГОРИИ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ	27
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: СТРУКТУРЫ ЛЕСОВЛАДЕНИЯ В ЮЖНОЙ И ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ, АФРИКЕ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ	29
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ОБЗОР СИСТЕМ ЛЕСОВЛАДЕНИЯ	31

Выражение признательности

Данное исследование было бы невозможным без фундаментального вклада, сделанного авторами семи целевых исследований, на которых оно основано: Анатолий Петров и Надежда Ловцова (Российская Федерация), Гулуза Вилданова (Узбекистан), Кайрат Ж. Устемиров (Казахстан), Венера Сурашпаева и Чинара Якупова (Кыргызстан), Рубен Петросян (Армения), Али Ячкаши, Камран Адели, Хуман Латифи, Киумарс Мохаммади Самани и Мажид Сейфоллахьян (Исламская Республика Иран), Эрдене Доржсурен (Монголия), и Юсуф Гунеш и Айнур Айдин Кошкун (Турция). Признательность выражается Всеволоду Гнетий за перевод текста на русский язык.

Особая благодарность выражается нашим коллегам из Департамента природных ресурсов ФАО, Полу Монро Фору и Владимиру Евтимову, за их поддержку в координировании составной части Устойчивые источники доходов сельского населения и более равноправный доступ к ресурсам Программы Партнерства между ФАО и Норвегией 2008, финансировавшей данный труд.

Мы также хотели бы поблагодарить всех участников практического семинара на тему «Лесовладение и лесопользование», проводившегося в Анталии (Турция) в марте 2008 года, на котором были представлены и обсуждены данные целевые исследования.

Аббревиатуры

ОВЛХ	совместное/общинное ведение лесного хозяйства
СНГ	Содружество Независимых Государств
СРГ	группа общинного лесоводства (Монголия)
FDC	кооператив лесных жителей (Исламская Республика Иран)
FMP	план лесохозяйственного управления (Монголия)
FPA	руководитель лесохозяйственного плана (Исламская Республика Иран)
ГОЛР	Глобальная оценка лесных ресурсов
FRWO	Организация по вопросам лесного хозяйства, пастбищных угодий и водоотвода (Исламская Республика Иран)
б.СССР	бывший Советский Союз
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
СУЛ	совместное управление лесами
MNE	Министерство природы, окружающей среды и туризма (Монголия)
НПО	неправительственная организация
НДПЛ	недревесные продукты леса
SFM	устойчивое управление лесами
ПМГ	Программа малых грантов
ПРООН	Программа развития ООН
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия ООН

Введение: в чем смысл лесовладения?

Владение природными ресурсами в широком понимании означает условия, при которых население получает законный доступ к природным ресурсам, условия, при которых оно использует эти ресурсы и участвует в извлечении выгоды от их использования, а также учреждения и процессы для управления этими ресурсами. Владение шире, чем собственность. Оно относится к набору как прав, так и обязанностей – прав, когда речь идет о собственности, аренде, пользовании, управлении или передаче ресурсов, и обязанностей, когда речь идет о пользовании ресурсами без причинения ущерба окружающим, а также уплате налогов, сборов и других обязательных платежей. Эти права и обязанности определяются национальным законодательством, нормами обычного права, или сочетанием их обоих. (SIDA, 2009)

Глобальная оценка лесных ресурсов (ГОЛР), проведенная ФАО в 2005 году, показывает, что большинство мировых лесов (примерно 85%) находятся в государственной собственности. Обезлесение и деградация лесов вследствие роста численности населения, расширения сельскохозяйственного производства, растущего спроса на продукты леса или быстрого экономического роста происходит, по большей части, в странах, где леса полностью или в основном принадлежат государству, таким образом инициируя дискуссии об эффективности управления лесами государственного сектора, сложившемся владении лесными ресурсами и институциональных мероприятиях. Хотя причин обезлесения множество, растет понимание того, что, диверсификация схемы владения путем передачи гарантированных прав пользования местным заинтересованным участникам является важным механизмом улучшения ответственности и контроля за лесохозяйственными операциями на местном уровне, создавая, таким образом, лучшие условия для устойчивого управления лесами (SFM) (ФАО, 2005). Схемы владения, обеспечивающие гарантированные права местным заинтересованным участникам, могут также содействовать снижению уровня бедности (ПРООН/ЮНЕП/Всемирный банк/ИМР, 2005). За последние 20 лет предпринимается все больше попыток для предоставления прав местному населению, децентрализации принятия решений с передачей полномочий местным государственным учреждениям и повышения вовлечения частного сектора в управление лесами. В некоторых странах это привело к диверсификации систем лесовладения и новаторским институциональным мероприятиям, направленным на повышение прямой вовлеченности местных негосударственных заинтересованных участников в управление лесами (Sunderlin, Hatcher and Liddle, 2008).

Тем не менее, современные политические установки и законодательные базы продолжают ограничивать доступ местного населения к природным ресурсам. Большинство сельского населения остается бедным, поскольку его права на землю слабо защищены, а землевладение не гарантировано (Bruce, 2004). Кроме того, подход к реформе лесного хозяйства, основанный на соблюдении прав, обеспечивающий справедливость и снижение уровня бедности, требует уделения внимания не только имущественным правам. Если население, проживающее в лесных районах, должно извлечь выгоду из лесов и реформы лесного хозяйства, то системы управления лесами должны гарантировать широкий спектр прав (напр., маркетинг и коммерциализацию лесной продукции, а также выдачу или отказ от предварительного и информированного согласия в отношении видов деятельности, оказывающих воздействие на земли, находящиеся в распоряжении населения) (Colchester, 2007).

Для предоставления фактов и свидетельств о последствиях лесовладения для устойчивого управления лесами (SFM) и снижения уровня бедности ФАО провела ряд исследований в Южной и Юго-Восточной Азии (2006), Африке (2008) и Латинской Америке (2009), направленных на выяснение взаимосвязей между лесовладением,

устойчивым управлением лесами (SFM) и снижением уровня бедности.¹ Эти исследования выдвигают на первый план основополагающую важность гарантированных прав лесовладения и необходимость сопровождения реформы прав владения построением потенциала при осуществлении этих прав. Эффективные схемы владения обладают большим потенциалом в решении проблем деградации и уничтожения лесов. Если этому потенциалу суждено будет реализоваться, следует сделать упор на разработку и принятие более эффективных и диверсифицированных систем лесовладения, поддерживающих местных пользователей, особенно социально незащищенные группы, и обеспечение необходимого поддерживающего законодательства. Диверсификация систем лесовладения может содействовать лучшему управлению лесами, особенно там, где слабо проявился потенциал государства и оно неспособно гарантировать устойчивое управление своими лесными ресурсами. Диверсификация систем лесовладения посредством механизмов, расширяющих доступ к природным ресурсам бедным слоям населения, а также являющихся ключом к снижению уровня бедности и реализации прав человека (ФАО, 2004а; SIDA, 2009).

В рамках усилий по сбору свидетельских показаний по всему миру, данный научный доклад представляет результаты исследований, проведенных в Западной и Центральной Азии, на Кавказе и в Российской Федерации (полный список страновых целевых исследований приводится в разделе Библиография).

Этот регион, представляющий особый интерес, характеризуется преобладающей ролью государства в контроле и регулировании управленческой деятельности, как в государственных, так и в частных лесах. Некоторые из этих стран, особенно входящих в Содружество Независимых Государств (СНГ)², переживают переходный период в экономической, политической и социальной сферах, и пересматривают собственные структуры лесовладения и общественные институты. В разной степени, и используя различные стратегии, они рассматривают пути перехода от государственной монополии управления ресурсами и проведения политики к новым схемам, более открытым для других заинтересованных участников.

Целью данного исследования является анализ и сравнение различных процессов преобразования, имеющих место в этих странах, с перспективой выявления инновационных и многообещающих концепций и подходов к устойчивому управлению лесами (SFM) и улучшению средств к существованию на местном уровне.

¹ См. также www.fao.org/forestry/tenure/en/. Эти исследования дополнены оценкой, проведенной Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН), касающейся частного лесного хозяйства в Европе (Schmithüsen and Hirsch, в печати)

² Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Узбекистан.

Факты и цифры

В исследовании собраны количественные данные из 12 стран, представленные в виде матрицы, показывающей покрытую лесом площадь с различными видами собственности и категориями управления,³ и целевые исследования, проведенные в восьми из этих стран⁴ (Карта 1). Количественный анализ основывался на двух показателях для определения владения: вид собственности; и уровень контроля за ресурсами и доступ к ним. Исследуются различные возможные комбинации собственности на леса и механизмов управления лесными ресурсами и их использования. Целевые исследования дают более глубокое представление о различных схемах лесовладения посредством качественной оценки лесовладения и его воздействия на устойчивое управление лесами (SFM) и снижение уровня бедности (см. Приложение 2 относительно категорий и определений).

Карта 1: Площадь, охваченная в отчете

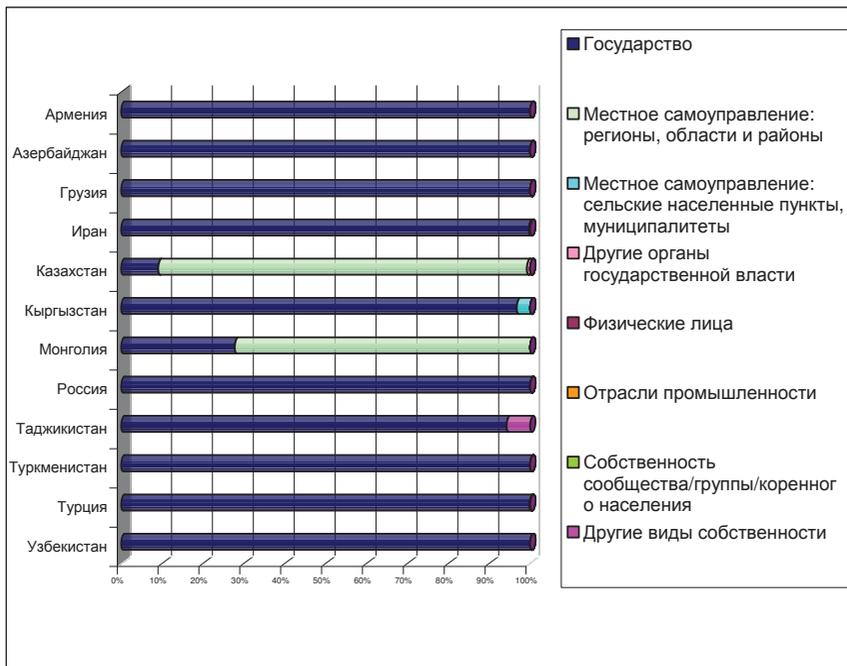


В исследуемых странах почти 100 процентов лесов являются государственными, из которых 2 процента являются собственностью местного самоуправления, а 98 процентов – собственностью центрального правительства. Диаграмма 1 показывает, что между странами имеются очень мало различий.

³ Армения, Азербайджан, Грузия, Исламская Республика Иран, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Турция и Узбекистан.

⁴ Армения, Исламская Республика Иран, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Российская Федерация, Турция и Узбекистан.

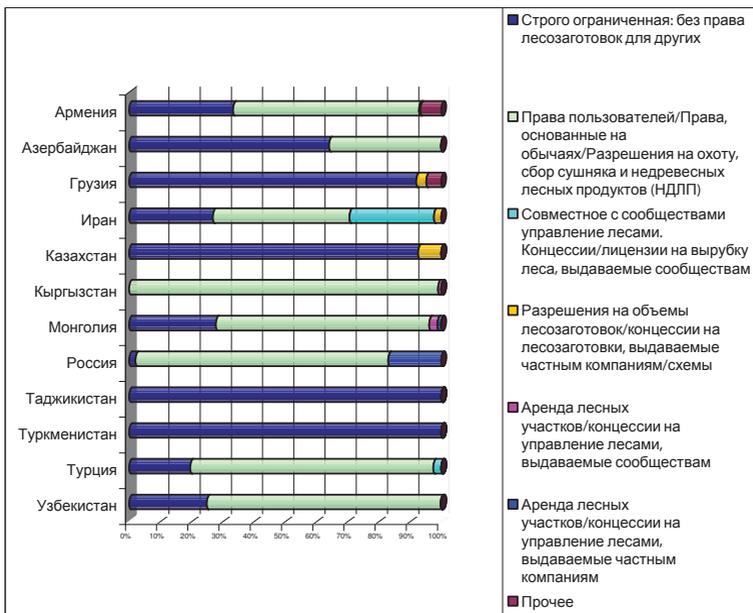
Диаграмма 1: Структура собственности



Покрытая лесом площадь в этих странах составляет 870 миллионов га (22 процента от общемировой), из которых 800 миллионов га приходится на Российскую Федерацию.

Анализ управления государственными лесами показывает, что, за некоторыми исключениями, правительства сохраняют основную ответственность посредством прямого контроля за ресурсами или предоставления ограниченных прав пользования. На долю совместного управления лесами приходится 26 процентов лесов в Исламской Республике Иран и 2,5 процента лесов в Турции. Сдача в аренду лесных участков местным группам пользователей или сообществам (обычно для пользования недревесными лесными продуктами [НДЛП], или использования земель под пастбища) получила значительное распространение только в Монголии (2,5 процента) и Кыргызстане (1 процент). Концессии на лесозаготовки для частных компаний представляют относительно значимую долю в Грузии, Исламской Республике Иран и в Казахстане. В Российской Федерации сдача лесных участков в аренду частным компаниям играет более крупную роль как в процентном отношении (примерно 20 процентов), так и в отношении площади (137 миллионов га) (Диаграмма 2).

Диаграмма 2: Категории управления в государственных лесах



Опыт инновационных и диверсифицированных схем владения относительно ограничен в исследуемом регионе по сравнению с Африкой, Юго-Восточной Азией и Латинской Америкой, где было проведено больше реформ и опробованы новые подходы (Приложение 3).

Структура владения лесными ресурсами в исследуемом регионе отражает недавнюю историю этих стран. Так, например, в странах СНГ, которые отмечены отсутствием частной собственности и рынков земли, слабо проводимая в настоящее время земельная реформа и слабо применяемые положения земельного законодательства оказывают прямое и косвенное воздействие на схемы лесами и лесными землями (Вставка 1).

Вставка 1: Общее положение с земельной реформой в Содружестве Независимых Государств (СНГ)

С момента конституционного признания частной собственности во всех странах СНГ, вскоре после обретения независимости в 1991 году, в результате земельных реформ были введены новые режимы землевладения, предусматривающие частную, общинную и другие виды собственности. Эти земельные реформы начались с перераспределения угодий бывших государственных коллективных хозяйств между их членами, что в большинстве случаев привело к сильному дроблению землевладений и «виртуальных» земельных паев без четко определенных границ. Вследствие этого большинство земель остались под управлением крупных (объединенных) хозяйств или местных органов власти, оставив других землепользователей без земельных паев и, таким образом, реально не улучшив положение сельской бедноты.

С нормативной точки зрения, в земельном законодательстве, отраслевых постановлениях, касающиеся земельных отношений, и поправках к ним, отсутствуют гармонизация и согласование, и зачастую их неправильно интерпретировали в целях применения. Организационные и нормативные пробелы, нечеткое разделение ответственности между государством и местными органами власти, а также ограниченный доступ населения сельской местности к информации о земельной реформе (особенно в том, что касается процессов распределения земель) часто приводили к крайне неудовлетворительному управлению землевладением и негарантированным правам собственности.

Несмотря на эти ограничения земельной реформы, земельное законодательство остается ссылочной документацией для схем владения лесными землями в лесных кодексах практически всех стран СНГ, а это оказывает прямое или косвенное воздействие на развитие лесовладения.

В настоящее время в большинстве стран СНГ леса остаются государственной собственностью, не подлежащей передаче другим пользователям. Частные леса могут создаваться только посредством закладки лесных плантаций на частных землях, которые являются земельными паями, приватизированными в соответствии с земельной реформой. По причине нечетко установленного порядка проведения земельной реформы только незначительное количество частных лесов было создано таким образом. Растет интерес к арендным схемам применительно к лесным землям в качестве альтернативного пути доступа к земле в сельскохозяйственных целях, включая пастбища, а также доступа к НДПП в качестве источника дополнительного дохода для сельской бедноты.

Источник: Авторское обобщение на основании государственных целевых исследований, проведенных ФАО

В Приложении 4 описаны различные системы владения, показывающие, что приватизация и другие виды децентрализации ответственности за управление лесами все еще ограничены. Системы владения, отличные от государственной собственности и государственного контроля и управления, были введены лишь недавно, поэтому преждевременно проявление сколько-нибудь значительных изменений. Многие из альтернативных схем владения, предусмотренные новым законодательством, все еще не применяются в значительных масштабах по причине слабого институционального потенциала, сложных процедур или отсутствия стимулов.

Однако некоторые интересные новые схемы владения появляются в регионе. Для понимания этих тенденций, прежде всего, необходимо принимать во внимание силы, приводящие в действие или ограничивающие современную структуру владения, как объяснено в последующей главе.

Проблемные аспекты лесовладения

ПРЕОБЛАДАЮЩАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Все страны в исследуемом регионе проводят децентрализацию и приватизацию на различных уровнях и в различной степени. Несмотря на эти усилия, роль центрального правительства в контроле и регулировании деятельности по управлению лесами является преобладающей, как в отношении государственных, так и частных лесов. Вероятно, потенциал децентрализации и приватизации все еще не полностью реализован.

Узбекистан является интересным примером этого. Вследствие господства традиционной командно-административной системы государственного управления не произошло явных изменений в структуре землепользования и процессе принятия решений, и имели место лишь незначительные изменения в организации работы на местном уровне, хотя земельная реформа в качестве средства увеличения сельскохозяйственного производства была объявлена национальным приоритетом сразу после обретения независимости. Земля считается национальным достоянием, подлежащим рациональному использованию на благо всего народа. Следовательно, она не подлежит приватизации, поскольку ее использование строго регулируется. Долгосрочная аренда, так же как и право пожизненного землепользования, предоставляемые сообществам для совместного владения и пользования, не подлежат передаче и наследованию без согласия руководящих органов сельского хозяйства и местных правительственных учреждений, отвечающих за проведение земельной реформы и перераспределение земель. Эти органы власти решают, какие угодья подлежат аренде, выбирают фермеров среди претендентов, выбирают зерновые культуры, устанавливают уровень производства, финансируют сельскохозяйственное производство, продают семена и удобрения, а также закупают и реализуют на рынке продукцию. В лесах и на лесных землях, контролируемых государством, пользование негосударственных структур или частных физических лиц ограничивается краткосрочной арендой для заготовки НДЛП и использованием нелесных земель для сельского хозяйства или выпаса скота. Только недавно, под давлением международных экологических инициатив, были предоставлены в аренду лесные земли для выращивания защитных плантаций.

Децентрализация имеет место в различной степени в большинстве из рассмотренных случаев, но зачастую она сводится к административной децентрализации (деконцентрация), при которой ответственность и обязанности передаются без финансовой децентрализации (см. определения в Приложении 1). Например, новый Лесной кодекс Российской Федерации (2006) применяет децентрализацию управления лесами с федерального на региональный уровень, но собственность, нормативное регулирование лесопользования, охрана и защита лесов, а также контроль за реализацией законодательства, остаются за федеральными органами государственной власти. Децентрализация ограничивается административными задачами и реализацией технического управления, без реальной экономической независимости. Хотя рыночные механизмы доступа к лесным ресурсам были внедрены посредством обязательных аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесных участков, цены все еще устанавливаются государством, а платежи от продажи поступают в федеральный бюджет.

Вставка 2: Новые схемы владения для управления лесами в Российской Федерации

Земельная реформа (1990) сделала упор на устойчивое развитие, улучшение эффективности землепользования и изменение лесной политики. Последнее включает либерализацию мероприятий по лесопользованию, переориентирование управления лесами в сторону рыночной экономики и приватизацию прав лесопользования, в то время как собственность остается за государством. Управленческая и коммерческая лесохозяйственная деятельность ранее относились к компетенции Государственной лесной охраны, а теперь осуществляются частными компаниями. Ответственность за управление лесами была передана государственным территориальным лесопромышленным предприятиям, которые не имеют права заниматься коммерческой деятельностью. В результате этого модель лесопользования посредством долгосрочной аренды, предоставляемой частным компаниям, сменила модель государственных коммерческих операций советской эпохи. 3 500 лесопромышленных предприятий (*лесхозов*), ранее занимавшихся лесозаготовкой и лесопереработкой, были упразднены, а в настоящее время более 33 000 компаний специализируются на лесозаготовках, лесопереработке и торговле древесиной. В настоящее время российская лесная промышленность включает четыре основных вида предприятий: лесозаготовительные компании, лесопильные предприятия, деревообрабатывающие предприятия и целлюлозно-бумажные предприятия. Примерно 95 процентов составляют российские частные компании, небольшое количество остается в государственной собственности, а также имеется все еще небольшое, но растущее, количество совместных российско-иностранных компаний.

Источник : Lesniewska *et al.*, 2008.

Частная земельная собственность является крайне редкой в регионе, хотя она включена в законодательство всех стран, за исключением Узбекистана. В некоторых случаях, лесной кодекс, допускающий создание частных лесов, является относительно новым, и поэтому процесс приватизации все еще не набрал силу. Основными ограничениями приватизации являются, возможно, отсутствие стимулов и, иногда, наличие громоздких инструкций, сдерживающих инвестиции граждан в леса.

Приватизация природных лесов не предусмотрена ни в одном из исследованных регионов. Приватизация ограничивается вновь посаженными лесами, которые в некоторых случаях были созданы землевладельцем за свой собственный счет (напр., в Казахстане). Приватизация не получила широкого распространения, поскольку ее выгоды для сельского населения неочевидны. Недавно принятое земельное и лесное законодательство в странах СНГ открывает возможность для частной собственности и других схем владения, но леса и лесные земли, относящиеся к Государственному лесному фонду⁵, остаются в государственной собственности. Например, согласно Лесному кодексу *Казахстана* от 2003 года, плантации могут быть созданы посредством обременения частными физическими лицами или юридическими лицами на своей собственной земле. После регистрации плантаций в качестве лесов, они передаются землевладельцу на праве частной собственности или долгосрочного землепользования. Однако до сих пор не отмечено занесенных в реестр лесов. *Российская Федерация* представляет исключение в исследованном регионе, поскольку собственность на леса в этой стране привязана к земельной собственности и неотделима от нее, а приватизация земель, не включенных в Государственный лесной фонд, допускается в соответствии с Земельным кодексом. Следовательно, теоретически частные леса могут быть созданы на приватизированной земле, покрытой деревьями, но пока еще таких случаев не было.

⁵ Государственный лесной фонд – это категория владения, общая для всех стран б.СССР. Согласно Лесному кодексу Российской Федерации от 29 января 1997 года (www.forest.ru/eng/legislation/) он определяется как:

Статья 7. Лесной фонд: Все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений), а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные земли и нелесные земли), образуют лесной фонд.

Статья 8. Земли лесного фонда: К лесным землям относятся земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и иные). К нелесным землям относятся земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли).

В *Армении* необлесенные земли Государственного лесного фонда без естественного возобновления леса могут быть переданы частным компаниям или физическим лицам бесплатно в аренду сроком на 60 лет при условии создания лесных плантаций за счет средств арендатора. Деревья, посаженные на земле (но не сама земля) являются собственностью предпринимателей, инвестировавших в посадку деревьев. Собственность на лес регистрируется после перевода лесной плантации в категорию лесов в соответствии со специальным законодательным актом. До сих пор лишь немногие компании или физические лица воспользовались этой возможностью вследствие необходимости начальных инвестиций для создания плантаций и трудностей доступа к кредитам.

Согласно положениям о частной собственности, содержащимся в Земельном кодексе и в Лесном кодексе *Кыргызстана*, только «неиспользуемые земли» могут быть использованы для создания частных лесов, а земли Государственного лесного фонда не могут быть переданы для развития частных лесов. Такое положение дел довольно обычно: облесение ограничено неиспользуемыми землями, которые обычно являются скудными и поэтому требующими значительных начальных инвестиций. Это создает препятствие для частных землевладельцев, даже когда государство предлагает налоговые льготы или бесплатные саженцы.

В *Исламской Республике Иран* фермеры неохотно переводят земли из категории сельскохозяйственных угодий в плантации, что в настоящее время является единственным способом приватизации лесов. Слабо развита кооперация между местным населением и крупнейшими предприятиями деревообрабатывающей промышленности или Ведомством природных ресурсов (в качестве потенциальных участников договора), и фермеры испытывают неуверенность в успехе долгосрочных инвестиций в плантации.

Законодательство в некоторых странах *фактически* препятствует частной собственности на леса. Например, в *Турции*, любая земельная площадь свыше 3 га, покрытая деревьями лесных пород или кустарником, автоматически национализируется (Вставка 3).

Вставка 3: Турция: Законодательство ограничивает частное лесное хозяйство

В Турции почти 3 процента лесных земель находились во владении частных юридических лиц до 1945 года, когда на основании Закона 4785 были национализированы все лесные земли свыше 5 га, уменьшенные до 3 га в 1950 году на основании Закона 5653. Единственными исключениями являются посаженные леса, такие как тополиные леса, или земли, находящиеся в частной собственности, на которых произрастает итальянская сосна. В 2001 году началась отмена правоустанавливающих документов, переданных частным юридическим лицам, вызвав серьезные проблемы, касающиеся гарантий права собственности и реализации планов управления лесами.

Современное законодательство не поощряет облесение на землях, находящихся в частной собственности, вследствие отсутствия стимулов. Вследствие заложенных управленческих расходов облесение незначительных территорий (менее 3,0 га) не является удачной инвестицией. Недостаток источников финансирования является основным препятствием для частного облесения, наряду с ограниченным правом пользования частными землями, занятыми деревьями лесных пород. Эти территории считаются лесами и подпадают под действие лесного законодательства, которое запрещает инвесторам переводить лесные земли в другие категории для использования в иных целях. Лесное законодательство также действует в качестве сдерживающей меры в отношении частного облесения, поскольку не позволяет инвесторам использовать облесенные территории для рекреации, жилищного строительства и коммерческих видов землепользования. Частные владельцы также должны покрыть все расходы по лесному планированию, управлению и защите лесов, оговоренные в законе.

Источник: Gunes and Cuskun. 2008, FAO

СИСТЕМА ЛЕСНОЙ АРЕНДЫ: САМАЯ РАСПРОСТРАНЕННАЯ ОПЦИЯ ДЛЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ УЧАСТНИКОВ

Хотя политические цели постепенно изменяются от чисто производственных и охранных в сторону более многофункционального подхода, в большинстве стран СНГ продуктивной роли лесов все еще придается наибольший приоритет в управленческих решениях, особенно когда лес обладает важным экономическим потенциалом, как в Российской Федерации или в Казахстане. Вероятно, центральные правительства и заинтересованные министерства и учреждения неохотно экспериментируют с новыми системами, особенно в лесах, имеющих коммерческую ценность.

Наиболее распространенными схемами владения являются аренда и концессии, когда государство непосредственно не управляет лесными ресурсами. В Российской Федерации арендой охвачено более 137 миллионов га, представляющих 17 процентов общего лесного покрова. Эти схемы разработаны и применяются весьма консервативным способом: большинство договоров аренды лесных участков предоставляются частным компаниям, поэтому бедные слои населения редко извлекают из этого выгоду. Современные системы лесовладения (Приложение 1) благоприятствуют крупномасштабным промышленностям и компаниям с потенциалом инвестирования в инфраструктуры и долговременное управление лесами. Лес рассматривается, прежде всего, в плане экономической пользы, которую можно извлечь из аренды, без учета множественных функций лесов и, таким образом, косвенно ограничен доступ других пользователей, таких как сообщества или мелкие землевладельцы. Было предпринято мало усилий для поощрения выдачи договоров аренды и концессий в поддержку местных сообществ и мелких землевладельцев. Например, в *Армении* лесозаготовки не были включены в разработку более диверсифицированной системы аренды (Приложение 1), которая бы принесла выгоду местным сообществам (см. Главу опережающих инициатив для большего вовлечения заинтересованных участников).

В *Узбекистане*, где примерно две трети лесного фонда составляют земли сельскохозяйственного назначения, существующая система аренды относится только к необлесенным землям и включает аренду земель под пастбища или создание плантаций тополей, ореховых и фруктовых деревьев, засаженных попеременно с сельскохозяйственными культурами, на период от десяти до 15 лет. После истечения срока действия договора и достижения возраста зрелости насаждений, арендатор может начать рубку деревьев и получает долю заготовленной древесины для личного пользования. Недавно были разработаны первые долгосрочные договоры аренды для посадки защитных лесов в охранной зоне Аральского моря. До сих пор системы аренды не были достаточно эффективными, в основном вследствие необходимости значительных начальных инвестиций со стороны арендатора, а также ограничений на водопользование (в первую очередь вода предоставляется для сельскохозяйственных целей). Кроме того, методы отвода лесных земель не основаны на открытых торгах. Местное лесоуправление определяет условия владения и отбирает арендаторов, которые обычно являются работниками лесхоза или членами их семей.

В *Кыргызстане* аренда лесных земель основана на землепользовании и может быть бессрочной или на ограниченный срок. На одном лесном (земельном) участке могут быть разрешены один или несколько видов пользования. Максимальный размер участка, предоставленного семье или группе пользователей, варьируется от 2 до 10 га, в зависимости от категории лесов, в соответствии с Лесным кодексом или Положением об общинном ведении лесного хозяйства (ОВЛХ). Хотя законодательство предусматривает сдачу в аренду участков Государственного лесного фонда для различных видов пользования (в основном, заготовка НДЛП, туризм, лесозаготовки и создание лесных плантаций), до сих пор договоры аренды касались необлесенных территорий и участков, засаженных ореховыми деревьями, с максимальной площадью до 5 га, на краткосрочные периоды от одного до пяти лет. Теоретически наиболее продолжительный период аренды может быть сроком до 50 лет, но леса в Кыргызстане

относятся к особой защитной категории и поэтому в настоящее время не существует договора долгосрочной аренды лесов. Не существует экономического стимула для взятия лесов в долгосрочную аренду частным сектором вследствие запрета на промышленные лесозаготовки, и обширные площади особо охраняемых природных территорий, на которых весьма ограничены возможности для ведения хозяйственной деятельности. Вероятно, необлесенные территории, входящие в земли лесного фонда, более привлекательны для пастбищ, сенокоса и других видов сельскохозяйственного пользования.

В *Казахстане* допускается как долгосрочная, так и краткосрочная аренда в соответствии со специальными лицензиями на каждый вид пользования. Для ведения лесозаготовок на землях Государственного лесного фонда, компании должны получить лесозаготовительную лицензию, подтвердив наличие у них материально-технической базы и квалифицированного персонала для ведения этого вида деятельности. Договор аренды лесных участков для заготовки древесины и/или НДЛП для личного потребления или для использования земли под пастбища, для сенокоса и других видов сельскохозяйственной деятельности, могут ограничить доступ местного населения. Например, сбор НДЛП редко является коммерческой деятельностью на условиях полной занятости. НДЛП обычно используются для собственных нужд или для генерирования дополнительного дохода посредством продажи на местных рынках.

ИЗМЕНЯЮЩИЕСЯ ПОЛИТИКА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Социальные, политические и экономические преобразования – включая процессы демократизации и усилия по продвижению устойчивого развития – происходящие в большинстве стран региона, оказывают воздействие на лесной сектор. В последнее время политика в лесном секторе и законодательство претерпели значительные изменения, воздействующие на системы лесовладения:

Более многофункциональное видение лесов и, следовательно, изменения в целях политики: Ориентация на производство древесины или охрану лесов уступает место более широкому взгляду, охватывающему сохранение биоразнообразия и комплексное использование лесов. Внедрение усовершенствованного управления лесами и их охраны в соответствии с международными соглашениями заставило страны изменить свои приоритеты в управлении лесами и увеличить площадь особо охраняемых природных территорий. Правительства признают экологическую значимость лесов, но неохотно передают права на управление ими местным заинтересованным участникам, потому что полагают, что местное население не обладает потенциалом для сохранения лесных ресурсов. Кроме того, все еще сильна ориентация на технические вопросы, в то время как социальным аспектам уделяется поверхностное внимание. Вовлечение местных сообществ в управление лесами является частью национальных стратегий для устойчивого развития во многих странах региона: такого рода положения имеются в законодательных базах Монголии, Исламской Республики Иран, Кыргызстана и Армении. Однако до сих пор очень мало стран приняло целенаправленные меры в этом направлении, а действующие механизмы реализации все еще слабы. Например, такие понятия как совместное управление лесами (СУЛ) и совместное/общинное ведение лесного хозяйства (ОВЛХ), являющиеся довольно распространенными в Африке и Азии, а также общинные и частные леса, встречающиеся в отдельных частях Европы и Северной Америки, где существует традиция как общинных, так и частных социальных структур, были введены в исследованном регионе, но не были ни полностью приняты, ни полностью адаптированы к нему.

Децентрализация управления лесами и лесной администрации, и новая роль государства: Хотя леса остаются преимущественно в государственной собственности, роль государства нуждается в перераспределении для адаптации ее к политическим, социальным и экономическим изменениям, вызванным введением рыночной экономики. Децентрализация часто ограничивается передачей ответственности и обязанностей, иногда сопровождающейся разделением функций мониторинга и управления. Растущая

необходимость вовлечения частного сектора в управление лесами посредством предоставления полномочий новым заинтересованным участникам, таким как частные компании и гражданское общество, часто наталкивается на препятствия, создаваемые государственными учреждениями, которые неохотно делятся властью, а также отсутствием у них потенциала для поддержки новых заинтересованных участников и функций леса. **Законодательные базы:** Политические реформы, в том числе в лесном хозяйстве, обычно сопровождаются изменениями в законодательстве. Резкие изменения в регионе в течение относительно короткого периода времензначительно осложнили согласование и гармонизацию общей законодательной базы и секторального законодательства. Кроме того, разработка механизмов реализации новых законов отстает, отчасти под воздействием быстрых и постоянных изменений. Другой общей особенностью для всех стран СНГ является недостаточное согласование положений, регулирующих землевладение, приватизацию, децентрализацию и т.д. между секторами, что приводит к неразберихе и открывает возможности для множественных толкований, порождая, таким образом, неформальные отношения и неправосудие.

БЛАГОПРИЯТНАЯ ОБСТАНОВКА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ, ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ И КОММУНИКАЦИЯ

Несмотря на недостатки, системы аренды и недавние поправки к ним открывают путь к аренде сообществам и другим местным заинтересованным участникам, и могут считаться первым шагом в направлении более разнообразных систем владения. Как наблюдалось в других регионах (ФАО, 2006b; 2008; в печати), передача административной ответственности разнообразным заинтересованным участникам, особенно на местном уровне, не приведет к желаемым результатам (улучшение управления лесами и снижение уровня бедности) если не будет поддержана надлежащей благоприятной средой – надлежащими механизмами реализации и потенциалом, институциональной и законодательной базами, а также долгосрочными и гарантированными схемами владения.

Большинство проанализированных случаев описывают ограниченный потенциал индивидуальных фермеров и групп по реализации реформ и выполнению требований договора. Длительные, дорогостоящие и сложные процедуры получения права на управление лесами особенно отражаются на беднейших слоях населения и подрывают появляющиеся новые системы владения во многих странах. В *Армении* управление государственными лесами на территории муниципального образования может быть передано местному сообществу без конкурса при условии наличия плана лесного управления. Однако до сих пор не было выдано лесных концессий местным сообществам, поскольку они не смогли представить планов лесного управления (Вставка 6). *Монголия* и *Исламская Республика Иран* находятся в похожем положении: участие местных действующих лиц ограничено отсутствием у них потенциала и процедурами, разработанными таким образом, чтобы сохранить принятие решений в руках государства. Разработка планов управления поручена профессиональным работникам лесной отрасли или сертифицированным консультантам, в то время как реализация сохранена за местными сообществами. Они должны организоваться в группы общинного лесоводства (CPGs) в Монголии, и кооперативы лесных жителей (FDCs) в Исламской Республике Иран (Вставка 4). Местные сообщества не контролируют принятие решений, но несут бремя по исполнению планов управления, к которому они в редких случаях подготовлены.

В Монголии (Вставка 8) успех групп общинного лесоводства (CPGs) был подорван ограниченным потенциалом профессиональных работников лесного хозяйства и компаний, лицензированных для разработки планов лесохозяйственного управления (FMPs) для удовлетворения растущего спроса групп общинного лесоводства (CPGs) и других заинтересованных участников. Кроме того, многие группы общинного лесоводства (CPGs) все еще не развили достаточный потенциал для реализации своих

планов лесохозяйственного управления (FMPs). Похожую ситуацию переживает в Каспийском регионе Исламская Республика Иран.

Вставка 4: Исламская Республика Иран: кооперативы лесных жителей

Собственность на леса в Исламской Республике Иран была передана правительству в результате принятия Закона о национализации лесов в 1963 году. Большинство покрытых лесом земель в настоящее время находятся в собственности государства, за исключением немногих плантаций на частной земле.

В Каспийском регионе право собственности государства помогло упорядочить лесопользование: лесозаготовки разрешены только при наличии планов лесного управления, подготовленных непосредственно Организацией по вопросам лесного хозяйства, пастбищных угодий и водоотвода (FRWO) или с помощью консалтинговых компаний.

Хотя право управления лесами принадлежит государству, с 1980-х годов реализация планов лесного управления постепенно была передана руководителям лесохозяйственного плана (FPAs), которыми могут быть государственные структуры, полугосударственные компании и местные кооперативы. В настоящий момент 48 процентов лесов управляются правительством, 36 процентов частными компаниями и 15 процентов местными кооперативами. Полномочия руководителей лесохозяйственного плана (FPAs) включают заготовку древесины, выплату отчислений Организации по вопросам лесного хозяйства, пастбищных угодий и водоотвода (FRWO), строительство и содержание лесных дорог и трелёвочных волоков, лесовосстановление на деградированных землях и другие обязательства, предусмотренные планом лесного управления. Права руководителей лесохозяйственного плана (FPA) включают коммерческие выгоды от реализации планов лесного управления, в основном посредством лесозаготовок.

Организация по вопросам лесного хозяйства, пастбищных угодий и водоотвода (FRWO) облегчила создание мелких кооперативов лесных жителей (FDCs) для продвижения общинной кооперации в организации и реализации планов лесного управления, в основном на деградированных и, зачастую, подверженных эрозии лесных землях с редкостойными лесами, управление которыми часто экономически нецелесообразно. Управляющими кооперативов лесных жителей (FDCs) часто являются вышедшие на пенсию специалисты Организации по вопросам лесного хозяйства, пастбищных угодий и водоотвода (FRWO) или местные доверенные лица, а большинство других лесоводов являются представителями местного населения с надлежащим образованием и квалификацией. Ориентация управления лесами кооперативов лесных жителей (FDCs) постепенно изменилась, от биологических и технических аспектов лесов, уделяя все большее внимание социально-экономическим вопросам, таким как перегон поголовья скота из предусмотренных планом лесничеств. Однако тенденция создания кооперативов лесных жителей (FDCs) утратила импульс, в основном в результате экономической неэффективности и неумелого управления на местном уровне. Например, существует основной конфликт между пониманием цели кооперативов со стороны государства и местных сообществ. При формировании кооператива лесных жителей (FDC), государство принимает во внимание такие цели, как защита леса и устойчивость ресурсов, в то время как местное население, живущее в бедности, стремится рассматривать кооператив лесных жителей (FDC) в основном как потенциальный источник дохода для поддержки своих собственных средств к существованию.

Тем не менее, участие местных сообществ (а иногда и местных специалистов) в управлении кооперативами лесных жителей (FDCs) может принести пользу защите лесов на местном уровне, равно как и коммерческую выгоду местному населению, при условии предоставления правительством необходимой финансовой поддержки посредством механизации лесного хозяйства, субсидирования деятельности и т.д. Основным преимуществом эффективного механизма функционирования кооператива лесных жителей (FDC) является возросшее чувство ответственности за охрану лесных ресурсов. Новые планы лесного управления поддают надежды – по крайней мере, в базовых положениях – на рост общественного участия, но слишком рано оценивать их эффективность в этом плане.

Одним из слабых мест кооперативов лесных жителей (FDCs) является их определение местного участия: они склонны использовать местное население в качестве низкоквалифицированных лесных рабочих, вместо вовлечения их в планирование и реализацию управления лесами. В то время как доходы сообществ должны быть поддержаны возможностями временного и постоянного трудоустройства, их долговременный опыт, знания и интересы должны быть также включены в процесс планирования.

Источник: Yachkaschi et al. 2008, FAO.

Процесс земельной реформы, типичный для стран СНГ с 1991 года, обнаруживает некоторые общие особенности, особенно в том, что касается местных учреждений.

Частная собственность признана конституциями стран, но переходу от государственной к частной собственности часто не хватало четко определенных опорных механизмов, таких как четкие процедуры регистрации или правовые нормы. Реформа обычно сопровождалась процессом децентрализации, вовлекающим местные учреждения в управление лесами без надлежащего построения потенциала.

В *Российской Федерации* с 2008 года управление лесами было передано специализированным территориальным лесохозяйственным подразделениям (*лесничества*), хотя специалистам этих подразделений может не хватать опыта в административных вопросах. В *Казахстане*, в период институциональной реформы с 2001 по 2002 годы, ответственность и обязанности подразделений, занимающихся управлением лесами и охраной природы, были переданы региональным органам власти без соответствующих бюджетов и профессиональной подготовки.

Проблемы институционального потенциала, связанные с децентрализацией, испытала также и *Монголия*, где административная ответственность – в том числе за леса – была передана местному самоуправлению на городском, провинциальном (*аймак*), районном (*сум*) и подрайонном (*баг*) уровнях. Законодательство в области охраны окружающей среды предоставляет этим органам властные полномочия по применению лесного законодательства, мониторингу управления лесами и сдаче в аренду лесных ресурсов частным компаниям и общинным органам. Однако это является почти невозможной задачей для органов местного самоуправления, которым не хватает подготовки, руководства и финансовой поддержки. Основной институциональной проблемой управления окружающей средой в Монголии является несоответствие между передачей ответственности и распределением бюджетных ресурсов между органами местного самоуправления, создающее серьезные препятствия при проведении в жизнь.

Слабый институциональный потенциал часто сопровождается ограниченным знанием законодательной базы, включая права, связанные с конкретными системами владения. Страны мало инвестировали в повышение осведомленности и коммуникацию, а беднейшие и маргинализированные слои населения наиболее страдают от отсутствия информации. Например, в *Монголии*, местные сообщества не получили информации о новом законодательстве, которая позволила бы им принять участие в управлении природными ресурсами посредством группы общинного лесоводства (СРГ) и, следовательно, они были исключены из членства в них.

ПРИЗНАНИЕ ПРАВ, ОСНОВАННЫХ НА ОБЫЧАЯХ

Признание и оценка основанных на обычаях систем владения в качестве способа предотвращения конфликтов и обеспечения долговременного управления зарекомендовала себя как крайне важная в других регионах, особенно в Латинской Америке, где коренное население играет значительную роль в управлении лесными ресурсами. В Центральной Азии вопрос коренного населения является менее существенным, но в некоторых странах системы владения, основанные на обычаях, претерпели изменения вследствие динамичных преобразований, переживаемых этими странами в последние годы.

Например, в Исламской Республике Иран и в Турции, где основанное на обычаях управление лесами является традиционным, отмена традиционных систем владения вследствие процесса национализации является критическим вопросом для лесов и источников существования местных пользователей. В западной части *Исламской Республики Иран* давление на лесных жителей с целью признания государственной собственности на леса явилось основной причиной конфликта, приведшего к обезлесению (Вставка 5). То же самое относится к *Турции*, где нынешний Лесной кодекс (1956) не признает права собственности коренного населения и племенной собственности на леса, особенно в части собственности на НДЛП, которые являются

хорошим потенциалом для снижения уровня бедности и развития лесных поселений. Хотя право, основанное на обычаях, разрешает лесным жителям сбор НДЛП для домашнего потребления, они не имеют законных прав на такие ресурсы и не могут использовать их в коммерческих целях. Внешние инвесторы, наоборот, могут получить краткосрочные договоры аренды на сбор НДЛП, хотя сельские жители в них больше нуждаются. Это создает потенциальный источник конфликта и ограничивает генерирование дохода на местном уровне.

Вставка 5. Западная часть Исламской Республики Иран: непризнанные традиционные системы владения.

В западной части Исламской Республики Иран (Загрос), неформальная лесная собственность, основанная на традиционной системе, была основной формой владения до ее отмены Национальной земельной реформой и Законом о национализации лесов в 1963 году. Местные сельские и племенные сообщества считали себя первоначальными собственниками ресурсов, несмотря на официальную государственную собственность на лесные ресурсы и землю. Это первоначально привело к росту обезлесения, конверсии земельпользования и спорам между правительством и сообществами, утратившими исконные права на лесные ресурсы и землю.

Не существует планов лесозаготовок для лесов Загроса, поскольку местные древесные породы не подлежат заготовкам в промышленных масштабах, а регион является экологически чувствительным и серьезно подвержен эрозии почвы. Зато эти леса являются богатым источником НДЛП.

До сих пор государственное управление мало преуспело в продвижении общественного участия в устойчивом управлении лесами (SFM). Многие сельские и племенные сообщества в Загросе полностью зависят от лесных участков, поскольку выращивание в подлеске и животноводство являются единственными источниками дохода.

Кажется, что измененное традиционное управление лесами могло бы расширить устойчивое управление лесами (SFM), но оно в настоящий момент не признано государственными организациями. За последние 30 лет правительство ответило на значительный рост населения (особенно в сельской местности и на племенных территориях) переселением сообществ и ограничением их доступа к лесам, вместо того, чтобы помочь им изменить традиционную практику управления лесами и создания альтернативных источников дохода.

Источник: Yachkaschi et al. 2008, FAO.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ДЛЯ БОЛЬШЕГО ВОВЛЕЧЕНИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ УЧАСТНИКОВ

В предыдущих главах подчеркивалась преобладающая роль государства в управлении лесами в регионе, и кратко характеризовались такие механизмы, как приватизация и децентрализация, которые могут фасилитировать диверсификацию пользования и вовлекать более широкий круг заинтересованных участников, но страдают от недостаточности законодательной базы, институционального потенциала и стимулов. Однако в некоторых странах появляются перспективные инициативы. Следует отметить, что большинство из них находятся в зачаточной стадии и их эффективность пока не поддается оценке.

АРМЕНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ОСНОВА ДИВЕРСИФИКАЦИИ ВЛАДЕНИЯ

Новый Лесной кодекс, принятый в 2005 году, направлен на создание условий для более эффективного долгосрочного пользования Государственным лесным фондом посредством повышения диверсификации систем владения и вовлечения более широкого круга заинтересованных участников. Прежде аренда ограничивалась периодом десять лет, а новый кодекс разрешает аренду необлесенных лесных земель на период 60 лет для закладки лесных плантаций. Можно получить право собственности на них, как только плантации будут зарегистрированы в категории лесов в соответствии со специальным законодательным актом. Кодекс также допускает предоставление концессий на десятилетний срок муниципалитетам без конкурса, или частным компаниям по итогам конкурса. Государственные леса на территории муниципалитета могут быть переданы в общинное управление без конкурса при наличии плана лесного управления. Если сообщество в этом не заинтересовано, земля может быть передана частным компаниям на конкурсной основе.

В силу вышесказанного, не было зарегистрировано концессий сообществам вследствие отсутствия планов лесного управления из-за недостаточного потенциала. С другой стороны, резко выросло число частных компаний, подающих заявки на аренду лесных земель. Концессии включают экотуризм, рекреацию, использование побочных продуктов леса, лесовосстановление, лесозащиту и охоту; 30 000 га лесного фонда были переданы в аренду частным предпринимателям. Из этой площади 20 000 га были переданы в аренду для лесовосстановления, лесозащиты и охоты, примерно от 6 000 до 7 000 га для рекреации и экотуризма, и примерно от 3 000 до 4 000 га для пользования НДСП. Хотя закон применяется всего лишь короткий период времени, были отмечены некоторые положительные результаты, особенно уменьшение браконьерства.

Новая законодательная база обладает потенциалом для повышения интереса частного сектора к управлению лесами, создания возможностей для генерирования дохода посредством использования НДСП и, в конечном итоге, улучшения средств к существованию сельского населения.

СЛАМСКАЯ РЕСПУБЛИКА ИРАН: СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ

Введение *совместных лесных планов* на пилотной основе, в соответствии с которыми местное население играет важную роль в управлении лесами, оказало некоторое положительное воздействие на устойчивое управление лесами (SFM) и снижение уровня бедности в Исламской Республике Иран.

Проект комплексного управления лесами, осуществленный Программой развития ООН/Программой малых грантов (ПРООН/ПМГ) и Глобальным экологическим

фондом (ГЭФ) (Yachkaschi, 2006) в провинции Мазандаран, представляет целевое исследование, которое может быть воспроизведено в более широком масштабе во всем каспийском регионе. Он был реализован в горной местности, сталкивающейся с множеством сложных проблем: высокая плотность населения, деградированные лесные ресурсы, широко распространенный выпас скота в лесах, бедность и т.д. Растущая миграция в города (особенно молодежи) является потенциальным источником культурного и социально-экономического конфликта. Целями проекта являлись введение эффективных способов устойчивого использования лесов, усиление экологической осведомленности общественности, повышение уровня занятости на местах (и, таким образом, улучшение экономического положения), и содействие интересу сообществ к охране лесных ресурсов в регионе.

После семи лет реализации проекта, результаты показывают положительный прогресс на пути достижения целей расширения местной экономики, улучшения деградированного лесного покрова, роста участия на местном уровне и оптимизации практики лесного управления. Обзоры показывают средний рост чистых доходов семей на 31.4 процента. В результате реализации другого проекта в том же самом регионе были созданы 34 постоянных и 180 временных рабочих мест в поселении, насчитывающем 707 жителей. Обезлесение в районе реализации проекта также оказалось на уровне менее 1.8 процента по сравнению с уровнем, зарегистрированным в других районах.

Этот проект продемонстрировал, что местное население может быть эффективно вовлечено в процессы управления лесами, даже если леса являются государственной собственностью. ПРООН выделил этот проект как один из трех наиболее успешных из 80 проектов, профинансированных ПМГ (Программа малых грантов), осуществленных в Исламской Республике Иран.

МОНГОЛИЯ: УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ НА УРОВНЕ СООБЩЕСТВ

Основанное на местном сообществе управление природными ресурсами является инновационной системой владения, основанной на группах общинного лесоводства (CPGs), добровольных объединениях местного населения с общими интересами. В Монголии более 260 групп общинного лесоводства (CPGs), включающие 4 224 семей и 8 793 членов, арендуют общую покрытую лесом площадь 343 691 га на срок до 60 лет с возможностью продления срока аренды. Хотя она и является относительно новой, эта система уже оказала ряд положительных воздействий, наиболее важным из которых является сокращение незаконных лесозаготовок в арендованных лесах вследствие контроля членов групп общинного лесоводства (CPGs) за переданную им в аренду покрытую лесом площадь. За последнее десятилетие правительство достигло значительного прогресса на пути установления благоприятной законодательной среды для участия сообщества в управлении природными ресурсами.

Группа общинного лесоводства (CPG) является собственником любых посаженных ею лесных ресурсов. В свою очередь группы общинного лесоводства (CPGs) ответственны за предоставление ежегодных отчетов о состоянии своих покрытых лесом площадей, применяя соответствующее экологическое законодательство, осуществляя реабилитацию лесов и лесовосстановление, а также рекрутируя добровольных лесных объездчиков и специалистов в области охраны природы для защиты от случайных лесных пожаров, заражения вредителями и деградации лесов. По меньшей мере, 80 процентов членов группы общинного лесоводства (CPG) должны постоянно проживать на территории местной административной единицы. Товарищество представляет план лесохозяйственного управления (FMP), разработанный профессиональной лесохозяйственной организацией, и предоставляет ежегодные отчеты о реализации этого плана местным властям (первый план лесохозяйственного управления (FMP) оплачивается Министерством природы, окружающей среды и туризма (MNE).

Эта программа была начата в 1995 году в качестве первой попытки предоставить местным сообществам права лесовладения. Однако изначально она сосредоточивалась на ответственности лесопользователей, а не на полном обращении к их правам. Группы общинного лесоводства (CPGs) отвечали за финансирование и проведение всего природопользования, включая контроль за охраной и использованием животного мира, борьбу с вредителями и контроль за обезлесением, а также содействие применению экологического законодательства в отношении арендованных ими лесных ресурсов. Группам было предоставлено право пользования НДЛП, но не право заготовки древесины: весьма ограниченная экономическая отдача затруднила сообществам финансирование охраны лесов и управленческую деятельность, и сообщества-арендаторы оказались на положении добровольных лесных объездчиков или неоплачиваемой лесоохраны. Это несоответствие ответственности и прав групп общинного лесоводства (CPGs) демотивировало другие местные сообщества создавать группы общинного лесоводства (CPGs).

С 2005 года сообщества имеют право иметь в собственности посаженные ими леса, осуществлять виды деятельности, установленные в плане лесохозяйственного управления (FMP), использовать древесные и недревесные ресурсы, полученные из собственных лесовладений в соответствии с планом лесохозяйственного управления (FMP) и лицензией, а также реализовывать на рынке избыточные ресурсы, формулировать проектные и программные предложения для национального и местного бюджетного финансирования, а также участвовать в конкурсах и повышении управленческой и профессиональной квалификации и учебно-тренировочных мероприятиях.

Провинция Селендж стала одним из показательных примеров управления природными ресурсами для контроля за истощением природных ресурсов, основанного на местном сообществе. Некоторые группы общинного лесоводства (CPGs) создали столярные мастерские и производят мебель и другую продукцию из древесины. Большинство групп общинного лесоводства (CPGs) посадили деревья и получают от правительства финансовую компенсацию за свою лесовосстановительную деятельность.

ТУРЦИЯ: ВЫРАЩИВАНИЕ СООБЩЕСТВАМИ ИТАЛЬЯНСКОЙ СОСНЫ

В результате четкой схемы владения и программ построения потенциала, находящиеся в собственности частного сектора и сельских поселений плантации итальянской сосны в регионе Козак (Турция), оказали положительное воздействие на источники существования местного населения. Земли, засаженные итальянской сосной, могут находиться в частной, муниципальной (сельские поселения) или государственной собственности. Процесс национализации турецких лесов, описанный во Вставке 3, не включает быстрораствующие породы деревьев, такие как тополь и итальянская сосна, посаженные на частных землях, которые считаются лесопосадками. На землях, занятых итальянской сосной, принадлежащих сельским поселениям, посадка растений и уход за ними оплачиваются из бюджета сельского поселения, а сбор продукции распределяется по конкурсу. В начале программы посадки итальянской сосны сельские жители мало знали об особенностях возделывания итальянской сосны, экспорте орехов или реализации ее продуктов, но они развили эти навыки в процессе обучения и опыта практической работы. Результаты для сельских жителей были положительными и их жизненные условия значительно улучшились: «развитие социально-экономической структуры региона создало совместный интерес, которого не наблюдается в большинстве частей страны, включая развитие делового сотрудничества» (FAO, 2004a). Общее годовое производство орехов кедровой итальянской сосны в Турции составляет примерно 1,300 тонн, из которых от 900 до 1,000 тонн производится в регионе Козак, 80 процентов из которых экспортируется, создавая годовой доход более чем 10 миллионов долларов США, или примерно 1,300 долларов США на душу населения для местного населения, участвующего в этой программе. Возделывание итальянской

сосны также создает много рабочих мест в регионе, а в настоящее время генерирует примерно 60 процентов общего дохода домохозяйств.

КЫРГЫЗСТАН: СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ КАК ЧАСТЬ ПРОЦЕССА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Лесная реформа в Кыргызстане началась в 1998 году и предусматривает постепенную децентрализацию с передачей ответственности за управление лесами государственным лесохозяйственным подразделениям (*лесхозам*) и лицензирование деятельности по лесопользованию, включая ответственность за лесозащиту, частному сектору и местному населению.

Одной из особенностей реформы лесного сектора Кыргызстана является введение совместного управления лесами (СУЛ), вовлекающее местное самоуправление, население и сообщества. СУЛ (известное также под названием *ОВЛХ на арендной основе*) было введено в Кыргызстане в 1995 году, главным образом применительно к орехово-плодовым лесам, представляющим высокий экономический интерес. Оно основано на совместной деятельности семей, сообществ и отдельных физических лиц, проживающих на территории Государственного лесного фонда, и сосредоточено на лесопользовании, лесозащите и лесовосстановлении. Для обеспечения беспристрастности и справедливости лесные участки отводятся двумя совместными комиссиями: одна состоит из представителей местного государственного лесохозяйственного подразделения и местной/сельской администрации, а другая – из арендаторов ОВЛХ. НДЛП, которые арендаторы ОВЛХ собирают на своих участках, становятся их собственностью, а взамен арендаторы выполняют некоторые лесоводственные работы (лесозащита и лесовосстановление, борьба с вредителями и болезнями, выращивание посадочного материала и т.д.). Первоначально договор подписывается на пять лет, с возможностью продления на 50 лет при условии соблюдения положений договора.

Кыргызская лесная политика и законодательство признают ОВЛХ в качестве средства продвижения устойчивого управления лесами (SFM) (в соответствии с Лесным кодексом, Национальной лесной программой и Национальным планом действий). Цели ОВЛХ со временем изменились, но основной механизм сдачи в аренду участков лесного фонда (в основном, ореховых лесов) местным семьям остается прежним. Развитие схемы владения ОВЛХ обладает потенциалом для улучшения положения сельских семей (как сообщается, доход арендаторов ОВЛХ постепенно растет), но этот потенциал ограничен нехваткой ресурсов.

В январе 2008 года ОВЛХ составляло примерно 9 427 га земель Государственного лесного фонда, распределенных между 1 058 семьями, доходы которых выросли на протяжении ряда лет. Например, во всей Джалалабадской области общий доход вырос с 3 000 долларов США в год в 2002 году до 91 000 долларов США в год в 2007 году. Согласно отчету экологического движения «БИОМ», реализация программы ОВЛХ преподала полезный урок всему региону, поскольку исследует альтернативные системы владения: устанавливаемые параметры владения и процессы, адаптированные на местном уровне, должны стать частью любой реформы (Вставка 9).

Вставка 9: Кыргызстан: вопросы ОВЛХ и усвоенные уроки

Система владения СУЛ, также известная как совместное/общинное ведение лесного хозяйства (CFM), действует в течение нескольких лет, но пока еще не реализовала свой полный потенциал по нескольким причинам.

Одним из первых уроков этого опыта является тот факт, что в Кыргызстане контекст и потенциал не учитывались должным образом при первоначальном введении совместного/общинного ведения лесного хозяйства (CFM): роль государства в обеспечении устойчивого процесса была недооценена в пользу чисто восходящего принципа планирования.

Нынешние конфликты интересов между государственными лесохозяйственными подразделениями (*лесхоз*) и местным населением вызваны по большей части несправедливым распределением лесных земель и неспособностью соблюдать требования договоров лесопользования. Положение совместного/общинного ведения лесного хозяйства (CFM) о механизме разрешения конфликта недостаточно для их рассмотрения.

Местное население часто неверно истолковывало цели и механизмы совместного/общинного ведения лесного хозяйства (CFM) и недооценивало их пользу вследствие следующих факторов:

- ненадлежащих услуг по обучению и информированию, предоставляемых *лесхозами*;
- поспешное введение концепции сообщества в контекстах, когда фермеры имеют тенденцию к индивидуальным действиям (или в семейном формате);
- чрезмерные требования ресурсов: с одной стороны, приоритет семей арендаторов извлечь максимальную выгоду из лесных участков в кратчайшие сроки приводит к пренебрежению ими принципами устойчивого управления лесами (SFM), в то время как, с другой стороны, ограниченный доступ для неарендаторов порождает социальный конфликт, подрывающий устойчивые цели местного развития.

Источник: БИОМ 2008.

ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Целевые исследования выявили, что в большинстве стран исследованного региона, особенно в странах СНГ, слабо развиты рынки земли, не согласовано отраслевое законодательство, имеются трудности с разработкой эффективных институциональных реформ, слабо развито местное самоуправление и недостаточно развита коммуникация, что, в свою очередь, тормозит развитие более диверсифицированных систем лесовладения, предусматривающих вовлечение местных заинтересованных участников.

В странах, богатых лесами, современные схемы лесовладения более благоприятствуют состоятельным компаниям, имеющим возможность инвестировать (таким, как крупные частные компании, например, в Российской Федерации) и хорошо организованным отдельным физическим лицам с сетевым и лоббистским потенциалом, чем сельской бедноте.

Последние инициативы по диверсификации владения, проводимые в нескольких странах, все еще не принесли выгоду наиболее бедным слоям сельского населения. Однако при наличии благоприятного окружения при соответствующей политике, законодательстве и институциональной поддержке, системы лесовладения с вовлечением местного населения имеют реальный шанс на успех.

За исключением Российской Федерации, потенциал для развития частного лесного хозяйства в большинстве стран в настоящее время сдерживается законодательными ограничениями, касающимися создания частных лесов и необходимостью значительных первоначальных инвестиций. НДЛП являются весьма важными в качестве источников дохода на местном уровне, но требования наличия лицензий и иных разрешений зачастую препятствуют местному населению в извлечении выгод из этих ресурсов, поскольку процесс получения лицензии является сложным и дорогостоящим.

Приоритетные области действия в исследованном регионе схожи с выявленными в других регионах: построение потенциала различных действующих лиц, укрепление диверсификации систем лесовладения посредством переговоров с местными действующими лицами и их участие, а также развитие благоприятной обстановки, основанной на гармонизированной политике и надлежащей нормативной базе. Недавняя история большинства стран региона, включая резкие социально-экономические изменения и частую смену ориентиров и пересмотр нормативной базы, подорвали доверие заинтересованных участников. Следовательно, аспекты, связанные с построением доверия и потенциала, коммуникацией и общественным участием, являются более важными, чем в других регионах.

Странам необходимо инвестировать в *построение доверия* среди заинтересованных участников на всех уровнях посредством демонстрации опыта других регионов, а также посредством внедрения систем владения, отличных от государственной собственности и управления, посредством надлежащих и скачкообразных процессов. *Построение потенциала* лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений, имеет решающее значение: делегирование прав и ответственности за управление лесами другим частным и общественным заинтересованным участникам является новой концепцией, которая, возможно, еще не до конца осмыслена. Необходимо повысить понимание выгод альтернативных, хорошо зарекомендовавших себя, схем владения применительно к местным условиям, в частности, их потенциал для расширения управления лесами, улучшения управления лесным хозяйством, стимулирование местных хозяйств и сокращение бедности.

Частью процесса построения потенциала является внедрение более широкого *участия заинтересованных участников*, в первую очередь в процесс разработки политики, но также и в планирование деятельности по управлению лесами и

лесоводство; последнее является особенно важным в странах, осуществляющих децентрализацию. Однако существенно важным является адаптирование данной концепции к социально-экономическому контексту, а не навязывание «импортированных» моделей, а также ее привязка к тщательной оценке институционального устройства.

Подобно тому, как и во многих других регионах, *гармонизация секторальной политики и законодательства* заслуживает особого внимания и поддержки, например, посредством разработки конкретных площадок для диалога и переговоров. В то же самое время, более сильный упор на *информацию и коммуникацию* обеспечит лучшее понимание политики, законов и постановлений более широким кругом заинтересованных участников, таким образом, позволив им участвовать и извлечь выгоду из предпринимаемых усилий по предоставлению большего доступа к управлению лесными ресурсами для негосударственных действующих лиц.

Библиография

- BIOM**, 2008. *Implementation of the Forestry Policy of Kyrgyzstan through the informational campaign on involvement of the communities to joint forest management*. BIOM Ecological Movement. Bishkek, Kyrgyzstan.
- Bruce, J.W.** 1998. *Tenure brief. Review of tenure and terminology*. Madison, Wisconsin, USA, Land Tenure Center.
- Bruce, J.W.** 2004. Strengthening property rights for the poor. In R. Meinzen-Dick and M. Di Gregorio, eds. *Collective action and property rights for sustainable development*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Carter, J. & Gronow, J.** 2005. *Recent experience in collaborative forest management*. CIFOR Occasional Paper No. 43. Jakarta, Centre for International Forestry Research (CIFOR).
- Colchester, M.** 2007. *Beyond tenure. Right based approaches to peoples and forests. Some lessons from the Forest People Programme*. Washington, DC, Rights and Resources Initiative (RRI).
- FAO**. Forest tenure website: www.fao.org/forestry/tenure/en/.
- FAO**, 2004a. *The management of villager-owned stone pine (Pinus pinea L.) plantations in Kozak region, Turkey: a case study*, by M. Silişoğlu. FAO Working Paper. Ankara, Turkey.
- FAO**, 2004b. *Poverty and forestry. A case study of Kyrgyzstan with reference to other countries in West and Central Asia*, by R. Fisher, K. Schmidt, B. Steenhof and N. Akenshaev. FAO, LSP Working Paper No. 13, Rome.
- FAO**, 2005. *Best practices for improving law compliance in the forest sector*. FAO Forestry Paper No. 145. Rome, ITTO and FAO.
- FAO** 2006a. *Global Forest Resources Assessment 2005*. FAO Forestry Paper No. 147. Rome.
- FAO**, 2006b. *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forest Policy and Institutions Working Paper No. 14. Rome
- FAO**, 2008. *Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification*. Forest Policy and Institutions Working Paper No. 19. Rome.
- FAO**, (in press). *Forest tenure in Latin American countries: an overview*. Rome.
- Forest Code of the Republic of Kazakhstan**. 2003.
<http://faolex.fao.org/docs/texts/kaz41426E.doc>.
- Forest Code of the Russian Federation**. 2006.
www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/eng/
- Government of Kyrgyz Republic**. 1998. *National Strategy for Sustainable Human Development*. Bishkek.
- Government of Kyrgyz Republic**. 1999. *National Forest Policy of Kyrgyzstan*. Bishkek.
- Government of Kyrgyz Republic**. 2004. *Concept of Forestry Sector Development in Kyrgyz Republic*. Bishkek.
- Government of Kyrgyz Republic**. 2005. *National Forest Programme 2005–2015*. Bishkek.
- Government of Kyrgyz Republic**. 2006. *National Action Plan 2006–2010*. Bishkek.
- Knox McCulloch, A., Meinzen-Dick, R. & Hazell, P.** 1998. *Property rights, collective action and technologies for natural resource management: a conceptual framework*. SP-PRCA Working Paper No. 1. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Land Code of the Russian Federation**. 2001. <http://eng.www.kadastr.ru/documents/docs/3312/>.
- Lesnievska, F., Laletin, A., Lebedev, A. & Harris, K.** 2008. *Transitions in the Taiga. The Russian Forest Code 2006 and its implementation process*. Taiga Rescue Network and FERN.
www.taigarescue.org/_v3/files/pdf/207.pdf.
- Kouplevatskaya-Buttoud, I.** 2009. Adaptation to change and re-designing of governance systems: cases from small-scale rural forestry- *Small Scale Forestry*, 8: 231–247.
- Schmithüsen, F. & Hirsch, F.** (in press). *Private forest ownership in Europe*. Study Paper No. 25. Geneva, UNECE, Trade and Timber Division.
- SIDA**. 2009. *Natural Resource Tenure*. Position Paper for SIDA. Stockholm.
- Sunderlin, W.D., Hatcher, J. & Liddle, M.** 2008. *From exclusion to ownership?* Washington, DC, Rights and Resources Initiative (RRI).
- Torniainen, T., Saastamoinen, O. & Petrov, A.** 2006. Russian forest policy in the turmoil of the changing balance of power. *Forest Policy and Economics*, 9: 403–416.
- Yachkaschi, A.** 2006. *The integrated management of Caspian forests with the participation of local people*. UNDP/SGP/GEF Project No. IRA-G-52200J-032 (three volumes). Teheran, Mirmah Publications. 47 pp.

FAO papers

Dorjsuren, E. 2008. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: Are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Mongolia.* FAO, Rome.

Gunes, Y. and Cuşkun, A. A. 2008. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: Are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Turkey.* FAO, Rome.

Lovtsova, N., and Petrov, A. 2008. *Case study on forest tenure and systems of forest use in the Russian Federation.* FAO, Rome.

Petrosyan, R. 2008. *Case study on forest tenure and systems of forest use in the republic of Armenia.* FAO, Rome

Surappaeva, V. & Yakupova, C. 2008. *Assessment of the forest tenure in the Republic of Kyrgyzstan.* Country report. FAO, Rome.

Ustemirov, K. 2008. *Assessment of the forest tenure in the Republic of Kazakhstan.* Country report. FAO, Rome.

Vildanova G. 2008. *Trends in forest tenure and in use of forest resources – how changes help to improve forest management and people's livelihood. Case Study Republic of Uzbekistan.* FAO, Rome.

Yachkaschi, A., Adeli, K., Latifi, H., Samani, K.M. and Seifollahian, S. 2008. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study of Islamic Republic of Iran.* FAO Rome.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТЕРМИНОЛОГИЯ

В целевых исследованиях использовались следующие терминологические определения недвижимого имущества и собственности (Bruce, 1998; FAO, 2003).

Общее достояние: Земля или другие природные ресурсы, используемые одновременно или периодически членами сообщества.

Общая собственность: Совместная собственность более одного юридического лица.

Обычай: Действие или практическая деятельность, происходящие с незапамятных времен и не регулируемые государством или другим органом власти за пределами общественной группы.

Земли традиционного природопользования: Земли, использование которых регулируется традиционным, неписанным правом, а не писаным, кодифицированным законом.

Децентрализация: Передача как властных полномочий по принятию решений, так и платежной дисциплины, на более низкие уровни управления. Хотя правительство все еще задействовано, децентрализация предоставляет более сильную роль местным органам, которые, предположительно, более подотчетны местному населению, включая как пользователей ресурсов, так и остальных жителей данной местности.

Деконцентрация: Передача полномочий по принятию решений бюрократическим структурам более низкого уровня или государственному агентству. Она представляет меньшее изменение, чем децентрализация или передача полномочий, потому что полномочия остаются у той же самой категории учреждений, а подотчетность по-прежнему выстраивается по нарастающей до центрального правительства, которое иногда приобретает способность представлять общество в полном объеме.

Передача полномочий: Передача прав и ответственности группам местных пользователей на местном уровне. Группы пользователей подотчетны своим членским организациям, которые обычно зависят от ресурса.

Лесовладение: Широкое понятие, включающее право собственности, арендованную собственность и другие механизмы пользования лесами. В контексте данных целевых исследований лесовладение является сочетанием определенных законодательством или обычаем права собственности на леса и механизмы для управления и пользования лесными ресурсами. Лесовладение определяет, кто может пользоваться определенными ресурсами, на какой срок и при каких условиях. Необходимые составные элементы лесовладения содержат исключаемость, продолжительность, гарантии и устойчивость.

Исключаемость позволяет обладающим правами на определенный участок земли исключать не обладающих правами.

Продолжительность относится к периоду, на который предоставлено право. Владельцы прав, такие как местные сообщества или фермерские крестьянские хозяйства, почувствуют себя уверенными только тогда, когда временной интервал будет достаточным для того, чтобы позволить им извлечь выгоду из инвестиций. Институциональная структура, способная обеспечить соблюдение прав, обеспечивает гарантии.

Устойчивость относится к количеству и прочности прав, которыми можно обладать (Knox McCulloch, Meinzen-Dick and Hazell, 1998).

Приватизация: В широком смысле передача от государственного сектора частным группам или отдельным физическим лицам.

Собственность: Набор прав и обязательств, касающихся определенного предмета и признанных официальным титулом.

Частная собственность: Собственность, находящаяся во владении частных лиц, физических или юридических.

Государственная собственность: Собственность, находящаяся во владении государственной администрации любого уровня.

Коллективная собственность: Общее достояние, из владения которым сообщество может исключить нечленов, и за пользованием которым оно осуществляет контроль.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: КАТЕГОРИИ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

1. Категории собственности

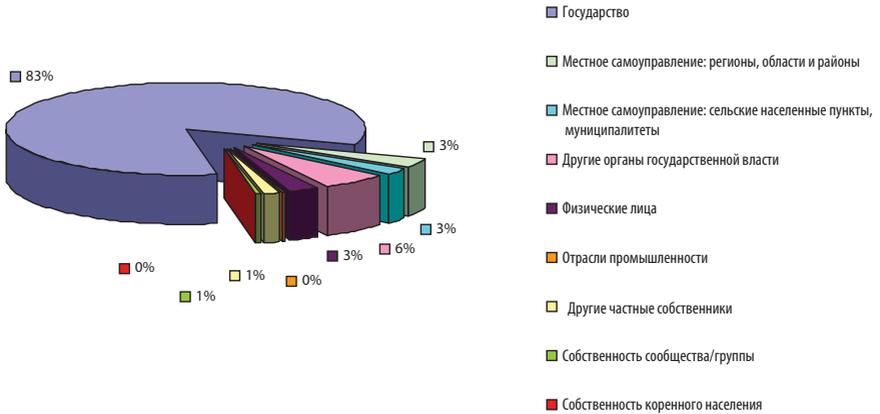
Государственная собственность	
Государство	Леса, находящиеся в собственности национальных или региональных правительств, или в собственности государственных учреждений или корпораций.
Местное самоуправление: региональный, областной и районный уровни	Леса, находящиеся в собственности региональной, областной или районной администрации.
Местное самоуправление: города, муниципалитеты, поселения и другие уровни местной администрации	Леса, относящиеся к городам, муниципалитетам, поселениям и низшим территориальным единицам самоуправления. Эти административные единицы являются самоуправляемыми на местном уровне и руководятся местным лесопользованием при незначительном вовлечении государства или отсутствии такового. Эти леса не следует путать с лесами, относящимися к общинной или групповой собственности.
Другие государственные органы	Леса, относящиеся к собственности университетов, научно-исследовательских учреждений и т.д.
Частная собственность	Правами, обычно ассоциируемыми с частной собственностью, являются исключительность, продолжительность (обычно неограниченная) и передаваемость.
Физические лица	Леса, относящиеся к собственности отдельных физических лиц, домохозяйств и семей.
Отрасли промышленности	Леса, относящиеся к собственности частных лесохозяйственных предприятий или отраслей промышленности.
Иное	Леса, относящиеся к собственности религиозных и образовательных учреждений, пенсионных или инвестиционных фондов, неправительственных организаций (НПО), обществ охраны природы и других частных учреждений.
Собственность сообществ или групп пользователей	Леса, относящиеся к собственности коллективов, групп совладельцев или сообщества, члены которых обладают исключительными правами и делят обязанности.
Собственность коренного населения или племенная собственность	Леса, относящиеся к собственности: <p>Коренного населения, являющегося потомками населения, проживавшего в стране, или в географическом регионе, к которому относится страна, в период завоевания или колонизации, или на момент установления современных границ государства, и которые – независимо от их правового статуса – сохраняют некоторые, или все, свои общественные, экономические, культурные и политические институты.</p> <p>Племенного населения, социальные, культурные и экономические условия которого отличают его от других слоев национального сообщества, и статус которого полностью или частично регулируется своими собственными обычаями или традициями, или специальными законами и постановлениями.</p>
Другие виды собственности	Леса, не относящиеся ни к одной из вышеупомянутых категорий.

2. Категории управления лесами

Собственник является управляющим	Собственник сохраняет права и обязанности по управлению в <i>границах</i> , установленных законодательством.
Собственник является эксклюзивным управляющим: право лесозаготовок больше не предоставляется никому	Владелец является единственным управляющим ресурс(ами); права на личное потребление или коммерческие права не передаются/предоставляются другим.
Некоммерческие права пользователей, права, основанные на обычае, разрешения на охоту, сбор валяльника и НДЛП	Права пользования передаются для удовлетворения потребностей местного населения в лесной продукции без предоставления пользователям права ее использования в коммерческих целях. Такие права могут регулироваться посредством лицензий и разрешений.
Управление лесами посредством договоров или партнерских отношений с владельцем	Леса, в которых управленческие решения остаются исключительно за владельцем, но управленческую деятельность осуществляет другая группа в соответствии с договором. Включает леса, отведенные для лесозаготовок, на основании лицензий или концессий на вырубку леса. Права собственности и управления не передаются.
Совместное с сообществами управление лесами, концессии или лицензии, выдаваемые сообществам на лесозаготовку	Леса, договоры на управление которыми, заключаемые с местными сообществами, предусматривают определенную степень децентрализации при ведении лесоразработок. Договоры предусматривают временную передачу прав на эксплуатацию для конкретных видов лесной продукции или других видов деятельности. Местным сообществам могут быть предоставлены лицензии или краткосрочные концессии для лесозаготовок в коммерческих целях. Совместное управление не изменяет состояние собственности и включает достигнутую в ходе переговоров передачу выгод.
Разрешения, выдаваемые частным компаниям, схемы лицензирования лесозаготовок	Договоры предусматривают временную передачу прав для конкретных видов лесной продукции или видов деятельности. Обычно частным компаниям предоставляются лицензии или краткосрочные концессии для лесозаготовок в коммерческих целях. Также включают партнерские отношения между частными перерабатывающими компаниями и мелкими собственниками для производства коммерческой лесной продукции из частных или общественных лесов (договорные соглашения между лесоводами или землевладельцами с одной стороны, и компанией, производящей коммерческую лесную продукцию, с другой).
Переданные права на управление	Включают леса, в которых управление передается группе, отличной от собственника. Договоры обычно являются возобновляемыми, и передают много прав, но право полной собственности остается у владельца.
Сдача лесов в аренду сообществам, договоры на управление лесами	Леса, управляемые местным сообществами в соответствии с договорами на аренду и управление, обычно на срок от 10 до 20 лет, с правами управления, пользования и обязанностями, а также с некоторыми правами собственности, передаваемыми сообществам.
Сдача лесов в аренду частным компаниям, концессии на управление лесами	Леса, управляемые частными компаниями в соответствии с концессиями на аренду и управление, обычно на срок от 10 до 20 лет, с правами управления и обязанностями, а также с некоторыми правами собственности, передаваемыми компаниям.
Иное	Леса, не относящиеся ни к одной из вышеуказанных категорий управления.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: СТРУКТУРЫ ЛЕСОВЛАДЕНИЯ В ЮЖНОЙ И ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ⁶, АФРИКЕ⁷ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ⁸

АФРИКА

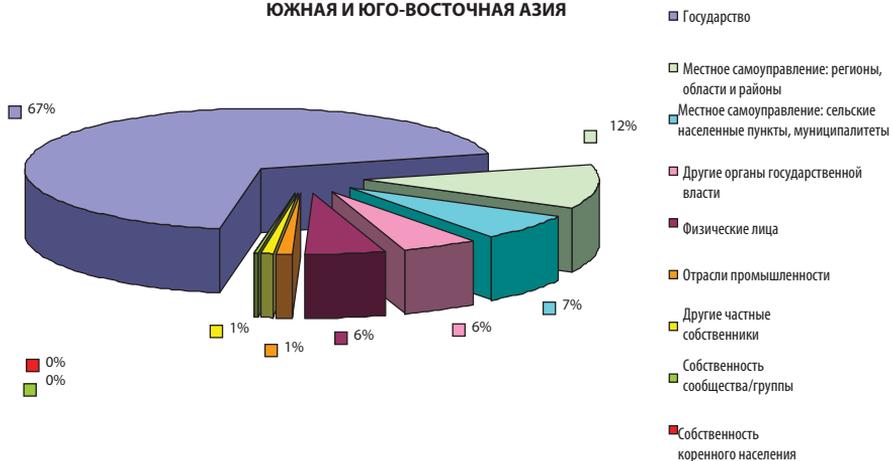


⁶ Бруней, Бутан, Камбоджа, Китай (Юннань), Индия, Индонезия, Япония, Республика Корея, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия (Сабах), Мьянма, Непал, Пакистан, Филиппины, Таиланд и Вьетнам.

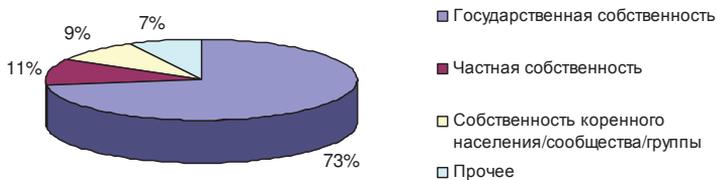
⁷ Камерун, Кот-д'Ивуар, Демократическая Республика Конго, Габон, Гамбия, Гана, Кения, Мадагаскар, Мали, Марокко, Мозамбик, Нигер, Сенегал, Южная Африка, Уганда, Объединенная Республика Танзания и Зимбабве.

⁸ Белиз, Чили, Коста-Рика, Эквадор, Гватемала, Французская Гвиана, Гайана, Гондурас, Панама, Парагвай, Перу, Суринам, Венесуэла.

ЮЖНАЯ И ЮГО-ВОСТОЧНАЯ АЗИЯ



ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА



ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ОБЗОР СИСТЕМ ЛЕСОВОЛАДЕНИЯ

Армения				
Применимое законодательство	Категории собственности	Системы владения	Заметки о статусе реализации	
Земельный кодекс 2001; Лесной кодекс 2005	Государственные	<p>Государственное управление Лесным фондом посредством Министерства охраны окружающей среды и Министерства сельского хозяйства (особо охраняемые природные территории).</p> <p>Краткосрочная аренда (1 год) на лесопользование; древесина/вторичная древесина, сбор НДЛП, вторичное лесопользование (пастыба и сенокосение), в соответствии с договором или лицензией, с максимально предложенной ценой за лесопользование по результатам конкурса или аукциона.</p> <p>Государственная лесная концессия (10 лет) на лесопосадки и лесовосстановление, лесозащиту, пользование НДЛП, научные исследования, развитие экосистем; низшим территориальным единицам самоуправления без конкурса, юридическим и отдельным физическим лицам посредством конкурса или аукциона (возможна субаренда третьей стороне).</p> <p>Долгосрочная аренда (до 25 лет) для сельскохозяйственных целей по результатам конкурса или аукциона.</p> <p>Долгосрочная аренда (60 лет) для облесения – бесплатное землепользование при условии создания лесопосадок. Право собственности может быть предоставлено после регистрации посадок в качестве лесов.</p>	<p>Государственное управление Лесным фондом посредством Министерства охраны окружающей среды и Министерства сельского хозяйства (особо охраняемые природные территории).</p> <p>Краткосрочная аренда (1 год) на лесопользование; древесина/вторичная древесина, сбор НДЛП, вторичное лесопользование (пастыба и сенокосение), в соответствии с договором или лицензией, с максимально предложенной ценой за лесопользование по результатам конкурса или аукциона.</p> <p>Государственная лесная концессия (10 лет) на лесопосадки и лесовосстановление, лесозащиту, пользование НДЛП, научные исследования, развитие экосистем; низшим территориальным единицам самоуправления без конкурса, юридическим и отдельным физическим лицам посредством конкурса или аукциона (возможна субаренда третьей стороне).</p> <p>Долгосрочная аренда (до 25 лет) для сельскохозяйственных целей по результатам конкурса или аукциона.</p> <p>Долгосрочная аренда (60 лет) для облесения – бесплатное землепользование при условии создания лесопосадок. Право собственности может быть предоставлено после регистрации посадок в качестве лесов.</p>	<p>Слабая реализация различных возможных выборов владения, предоставленных Лесным кодексом. На конец 2008 года не было выдано ни одной частной или муниципальной концессии и ни одного государственного леса или лесного участка не было передано в концессию. В процессе осуществления находятся планы предоставления государственных лесов в концессию 12 муниципалитетам на pilotной основе по мере готовности планов развития лесного хозяйства.</p> <p>По сообщениям, одной из основных причин задержки внедрения новых схем владения является отсутствие таксационных данных и планов лесного управления, которые являются основными условиями для сдачи лесов в аренду.</p> <p>В настоящее время единственные виды лесовладения на арендной основе для:</p> <ul style="list-style-type: none"> - восстановления фауны, охраны и охоты (включая разведение промысловых охотничьих животных); - туризма и рекреации (в основном для строительства туристской инфраструктуры).
	Частные леса			

Исламская Республика Иран			
Применимое законодательство	Категории собственности	Системы владения	Заметки о статусе реализации
Закон о национализации лесов 1963	Государственные	Право управления лесами (разработка планов лесного управления) остается у Организации по вопросам лесного хозяйства, пастбищных угодий и водотова.	
		Ответственность за реализацию планов лесного управления передана государственным/полугосударственным компаниям и местным кооперативам.	
	Частные	Только для посаженных лесов.	
Казахстан			
Применимое законодательство	Категории собственности	Системы владения	Заметки о статусе реализации
Земельный и Лесной кодексы 2003	Государственные леса (Государственный комитет лесного и охотничьего хозяйства ответственен за особо охраняемые природные территории; Акимат – орган местного самоуправления на региональном уровне)	С 2002 года управленческие функции были переданы местному самоуправлению на региональном уровне.	
		<ul style="list-style-type: none"> - Право постоянного землепользования предоставляется государственным юридическим лицам для ведения сельского или лесного хозяйства, или в качестве особо охраняемых природных территорий. - Долгосрочная аренда (от 10 до 49 лет) для использования лесных ресурсов (древесина) или лесных земель для ведения фермерского хозяйства и сельскохозяйственного производства предоставляются по итогам конкурсов или аукционов. Лицензия для конкретных видов лесопользования является обязательным условием для участия в конкурсе. - Краткосрочная аренда (до 5 лет) обычно предоставляется гражданам и юридическим лицам Казахстана на основании договора и лицензии на лесопользование, в основном для личного потребления (лесорубочный билет). 	
	Частные леса	Лесные плантации на частных землях, финансируемые землевладельцами.	Точные данные о частной собственности недоступны, поскольку введение категории частных лесов (в 2003 году) является слишком недавним для регистрации новых плантаций в качестве лесов. Таксация еще не была проведена.

Кыргызстан			
Применяемое законодательство	Категории собственности	Системы владения	Замечки о статусе реализации
Земельный кодекс (1999); Лесной кодекс (1999)	Государственные леса в составе Государственного лесного фонда (государственные и муниципальные)	С 1998 года нарастающая децентрализация управления лесами в направлении Государственных подразделений лесного хозяйства (лесхозов). Краткосрочная аренда (1 год) для сбора НДЛП и пастбы на необлесенных землях. Долгосрочная аренда (до 50 лет) на лесозаготовки.	Хотя с точки зрения законодательства это возможно, нет лесов, передаваемых в долгосрочную аренду, поскольку все горные леса в Кыргызстане зарегистрированы в качестве особо охраняемых природных территорий, выполняющих противоэрозионные и водорегулирующие функции с очень ограниченными и регулируемыми возможностями для лесозаготовок. Кажется, что использование необлесенных земель Лесного фонда является более привлекательным для среднесрочной и краткосрочной аренды под пастбища и сенокосы.
	Частные леса	Совместное ведение лесного хозяйства в основном в ореховых лесах для сбора НДЛП и дровяной древесины: в настоящее время договоры заключаются на 5 лет с правом продления, при условии их соблюдения, до 50 лет. Лесные плантации на землях, предоставленных частным физическим лицам или юридическим лицам для облесения. Государственный лесной фонд не может быть предоставлен для развития частного лесного хозяйства.	
Монголия			
Применяемое законодательство	Категории собственности	Системы владения	Замечки о статусе реализации
Закон «О лесном хозяйстве» 2007	Государственные	Управление лесного хозяйства при Министрстве природы, окружающей среды и туризма (МНЭ) отвечает за все аспекты управления лесами, включая законодательство и разработку политики. По средством децентрализации местное самоуправление городском, провинциальном (аймак), районном (сум) и подрайонном (баз) уровнях отвечает за реализацию лесного законодательства, мониторинг управления лесами и сдачу в аренду лесных ресурсов частному сектору и органам сообщества. Группы общинного лесоводства (CPGs) являются добровольными объединениями местного населения с правом аренды природных лесов на срок до 60 лет.	

		Концессии частным предприятиям ("хозяйствующим субъектам", обычно мелкими компаниями) на срок до 60 лет только для внутреннего рынка.	Концессии еще не были предоставлены.
	Частные	Посаженные леса могут быть зарегистрированы как частные.	Посаженные леса еще не были классифицированы как частные.
Российская Федерация⁹			
Применимое законодательство	Категории собственности	Системы владения	Замечки о статусе реализации
Конституция Российской Федерации, 1993; Земельный кодекс 2001; Лесной кодекс 2006	Государственная; Государственный лесной фонд (95% лесов) относится к федеральной собственности; эта земля не подлежит бесплатной передаче. Муниципальные леса не входят в Государственный лесной фонд и относятся к муниципальной собственности, однако схемы управления лесными и управления между субъектами.	Децентрализация многих функций управления и эксплуатации лесов от федерального правительства к региональным правительствам, которые являются субъектами Российской Федерации. Сданы в аренду лесных участков индивидуальным предпринимателям или юридическим лицам; а) (10–49 лет) для заготовки и переработки лесной древесины и НДПП, а также для лесовосстановления/облесения, распределяется через аукцион и действительна только для лесных участков, учтенных в кадастре; и б) (1–49 лет) для строительства/разработки месторождений и приоритетных инвестиционных проектов, без аукциона. Сданные в аренду участки могут быть сданы в субаренду, заложены или переданы третьей стороне. Ответственность, прилагаемая к аренде, включает контроль, охрану и восстановление. Договоры постоянного пользования предоставляются государственным органам без права распоряжения собственностью.	
		Бесплатные договоры пользования на определенный срок (на основании контрактов) с государственными органами для развития/общественных целей, или для служебного пользования для физических лиц (на срок до 1 года).	
		Купля-продажа договоров (лесные плантации), в соответствии с продажей древесины посредством аукционов, краткосрочные и для муниципальных нужд и мелких частных потребностей.	
		Свободный доступ граждан в леса для сбора НДПП в некоммерческих целях.	
Частные		Земельные участки, покрытые природными лесами и не включенные в Государственный лесной фонд, могут быть приватизированы. Право лесопользования может быть приватизировано, но государство сохраняет за собой право собственности.	Принятие нового Лесного кодекса состоялось совсем недавно, и информация о создании частных лесов и управлении ими все еще недоступна.

⁹ Российской Федерация подразделяется на 83 субъекта, в том числе республики, области, края, автономные области и округа, с различным уровнем автономии в рамках Федерации.

Турция			
Применяемое законодательство	Категории собственности	Системы владения	Замечки о статусе реализации
Лесной кодекс (с изменениями) 1984	Государственные	Главное управление лесного хозяйства отвечает непосредственно за управление, планирование, охрану и эксплуатацию лесов.	
	Частные	- Совместное управление/упрощенная система трудоустройства на лесоработы для лесных кооперативов и физических лиц. Частные/семейные лесные плантации (напр., тополя) считаются землями сельско-хозяйственного назначения и не подпадают под действие лесного законодательства.	
Узбекистан			
Применяемое законодательство	Категории собственности	Системы владения	Замечки о статусе реализации
Закон «О земле» 1994; Закон «О лесе» 1999	Леса, находящиеся в государственной собственности; Закон «О земле» и Гражданский кодекс исключают возможность приватизации земли.	Центральное правительство непосредственно управляет лесами.	
		Краткосрочная аренда для сбора НДП и пастбы, с правом сельскохозяйственного использования земель в промежутках между рядами садовых деревьев и лесных плантаций.	
		Долгосрочная аренда (10 лет) юридическим лицам, напр., строительным компаниям, для посадки защитных лесов. ¹⁰ Со временем, древесина, произведенная на плантациях, становится собственностью арендатора.	Первая долгосрочная аренда, для создания защитных посадок для сохранения Аральского моря, является слишком недавней и все еще не может быть оценена.

¹⁰Согласно специальной оговорке, долгосрочные договоры аренды лесных земель допускают продажу земельных участков, но с точки зрения законодательства землевладение не подлежит ни насаждению, ни продаже.

Группа Лесная Политика и Экономика (FOEP)
Лесной Департамент



ФАО

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций