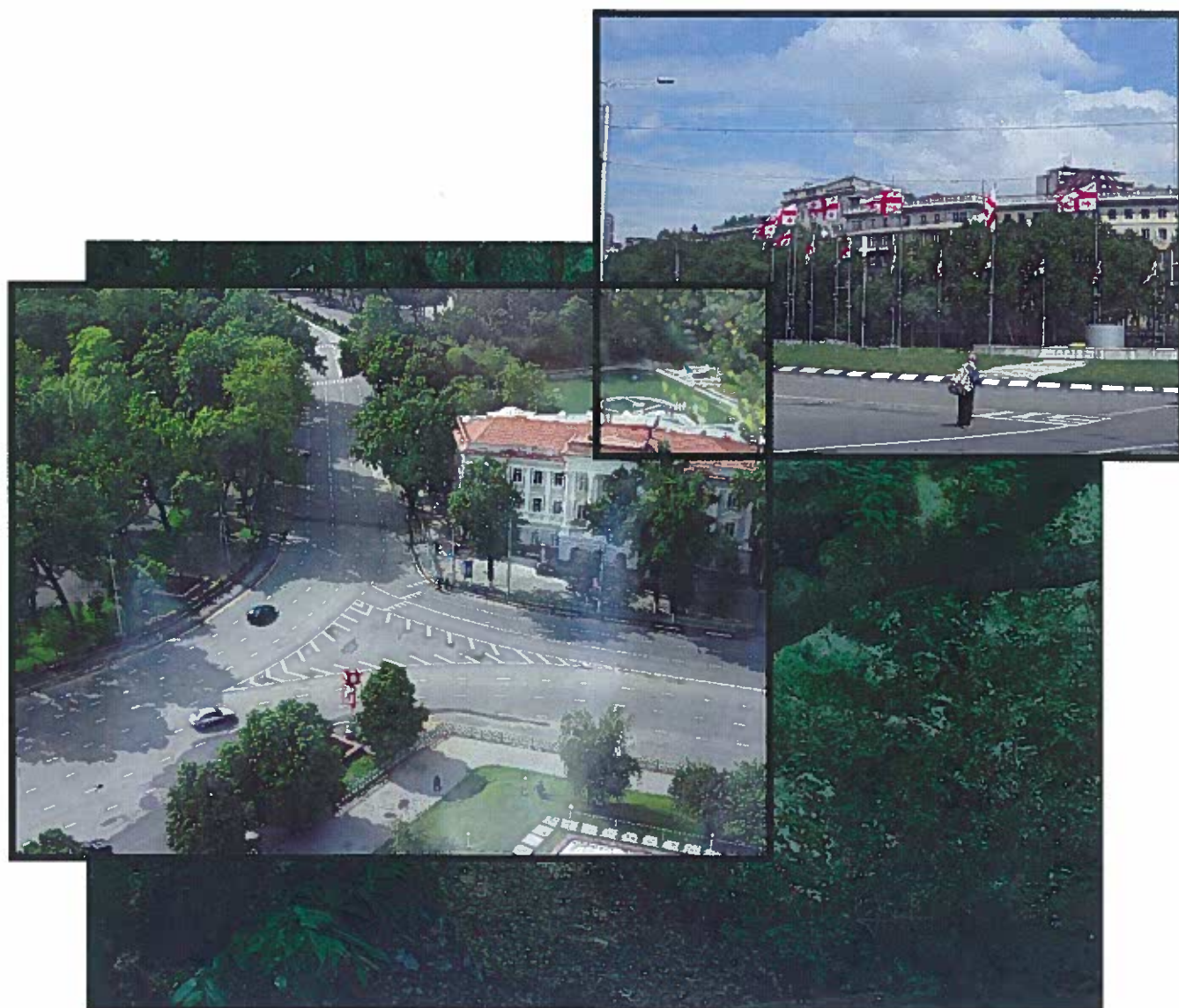


Изменяющаяся роль государственных учреждений лесного хозяйства



Лесная Политика и Учреждения Лесного Хозяйства: Рабочий Отчет

Изменяющаяся роль государственных
учреждений лесного хозяйства в странах
Центральной Азии и Кавказа

Ирина Бютту-Куплевацкая

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
Рим, 2010

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. *Изменяющаяся роль государственных учреждений лесного хозяйства в странах Центральной Азии и Кавказа*, И. Бютту-Куплевацкая, Лесная Политика и Учреждения Лесного Хозяйства Рабочий Отчет N 26 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	5
Исполнительное резюме.....	6
Введение	9
История вопроса и цели анализа	10
Последствия недавних изменений для государственных учреждений лесного хозяйства в странах Центральной Азии и Кавказа.....	12
Создание новых политических институтов	13
Изменения в экономике	17
Приватизация и земельная реформа.....	18
Государственные учреждения лесного хозяйства в изменяющемся контексте	21
Лесной сектор в странах Центральной Азии и Кавказа при Советском строе	21
Экономические аспекты.....	21
Структура советского лесного сектора.....	22
Планирование управления лесами.....	22
Система профессионального образования по лесному хозяйству	23
Лесной сектор в странах Центральной Азии и Кавказа после обретения независимости.....	24
Экономические аспекты.....	24
Структура лесного сектора после обретения независимости.....	28
Социальные аспекты	31
Создание новой лесной политики и учреждений	34
Обучение и информирование	40
Текущие изменения в государственном лесопромышленном комплексе.....	41

Гармонизация лесной политики и стратегического планирования с другими секторами	41
Всеобъемлющая законодательная реформа.....	42
Укрепление административной реформы.....	44
Разработка коммуникационной и образовательной политики.....	46
Возможные перспективы.....	47
Выводы и рекомендации	49
Новое институциональное устройство в лесном секторе в качестве шага на пути к интеграции	50
Укрепление регулирующих функций посредством лучшего со-правления (governance).....	52
Новая политика информирования и образования для содействия фасилитации и интеграции	53
Укрепление регионального сотрудничества	54
Библиография	56
Приложения.....	59
Приложение 1: Процесс реализации НЛП в странах Центральной Азии и Кавказа.....	59
Приложение 2: Политические средства (имеющиеся в наличии).....	60
Приложение 3: Политические средства (отсутствующие)	60
Приложение 4: Законодательная реформа (имеющаяся в наличии).....	61
Приложение 5: Законодательная реформа (отсутствующая)	61
Приложение 6: Административная/институциональная реформа (имеющаяся в наличии).....	62
Приложение 7: Реформа информации/обучения/научно-исследовательской деятельности (имеющаяся в наличии).....	63
Приложение 8: Элементы функций: сводная таблица для стран Центральной Азии и Кавказа.....	64

Выражение признательности

Особая благодарность выражается авторам 5 тематических исследований, на которых основывается данный доклад: Артуру Геворгяну (Армения), Мерабу Мачавариани (Грузия), Абзалу Балтабаеву (Казахстан); Венере Сураппаевой (Кыргызстан) и Евгению Ботману (Узбекистан). Признательность также выражается г-же Эве Мюллер за руководство при составлении данного отчета, Розали МакКоннел за помощь в редактировании английского текста, Всеволоду Гнетий за перевод текста на русский язык. Искренняя благодарность также выражается участникам регионального семинара «Продолжающиеся реформы государственных учреждений лесного хозяйства в странах Центральной Азии и Кавказа», состоявшегося в Анталии (Турция) в мае 2009 года, за то, что они с энтузиазмом поделились своими ценными мыслями и пониманием сути вопроса в ходе дискуссий.

Исполнительное резюме

В качестве дополнения к Перспективному исследованию лесного хозяйства для Западной и Центральной Азии (FOWECA), инициированному ФАО, более подробный анализ пяти стран Центральной Азии и Кавказа (Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика и Узбекистан) был предпринят в 2008-2009 годах. Данный отчет рассматривает изменения, произошедшие в государственных учреждениях лесного хозяйства со времени обретения этими странами независимости и оценивает эффективность организационных реформ в улучшении управления лесами и укреплении институционального потенциала. Изменения анализируются в более широком контексте перехода к рыночной экономике. Отчет резюмирует полученные данные пяти тематических исследований и предлагает возможные пути улучшения эффективности и результативности государственной лесной службы.

Ранее входившие в состав Союза Советских Социалистических Республик, пять включенных в анализ стран имеют общее прошлое и схожую институциональную систему, характеризующуюся доминирующей ролью государства и четкой иерархической структурой. После обретения независимости в 1991 году, каждой стране пришлось реформировать свои административные структуры и учреждения для отражения радикальных изменений, которые потребовались в результате их нового статуса. Несмотря на появление сильной президентской власти, после обретения независимости, правительственные структуры, унаследованные от предыдущего режима, медленно приспосабливались к новому контексту, включая переход к рыночной экономике. Следовательно, их возможности контролировать социально-экономическое развитие были крайне слабы. Другими общими для этих стран тенденциями были движение в сторону административной децентрализации и переход к рыночной экономике, первая из которых была внедрена для того, чтобы помочь преодолеть неспособность центрального правительства удовлетворять местные потребности и приоритеты и адаптироваться к изменениям в социально-политическом контексте. Административная ответственность была делегирована местным властям, в то время как принятие решений, в том числе об управлении финансовыми ресурсами, осталось централизованным. По большей части, реформы не пошли дальше реструктуризации министерств, ведомств, территориальных управлений и местного самоуправления.

Экономические реформы были ориентированы на создание рыночных отношений и разработку политики, заменяющей централизованное планирование и специализированную экономику. Новые правила и механизмы стали важными определяющими факторами перемен и, в конечном счете, изменили экономические

структуры в каждой стране. Приватизация государственных предприятий и их активов в качестве приоритетной задачи является еще одним важным изменением. Однако непоследовательные, неопределенные и несогласованные нормативно-правовые базы, в сочетании со значительными пробелами в знаниях и опыте, затруднили переход от государственной к частной собственности.

После обретения независимости, изменение роли государства, значительное сокращение государственных субсидий, и срочная необходимость разработки альтернативных финансовых стратегий определили необходимость изменений для того, чтобы учреждения лесного хозяйства смогли принять на себя новую роль и иметь дело с появлением новых действующих лиц. Новое видение лесов в качестве поставщиков многочисленных товаров и услуг, новые ожидания, а также растущая важность проблем экологии, внесли свой вклад в формулирование новых целей лесной политики и приоритетов управления. Таким образом, децентрализация и перераспределение функций способствовали созданию новых учреждений и, одновременно, появлению необходимости новых инструментов и механизмов политики.

Для того чтобы стать современной и легко приспособляемой службой, способной реагировать на изменяющиеся потребности, государственные учреждения лесного хозяйства должны решить несколько приоритетных задач, одной из которых является разработка многосторонних подходов к лесной политике и стратегическому планированию, с учетом особых обстоятельств каждой страны. Другой задачей является включение приоритетов устойчивого управления лесами в политику других секторов. В этом отношении, гармонизация законов - предварительное условие. Для эффективного институционального развития существенно важным также является согласование между национальным законодательством и международными соглашениями (юридически обязывающими и юридически необязывающими), а также с законами, регламентирующими другие сектора. Повсеместно определяемые и совместно используемые механизмы правоприменения также послужат лучшей интеграции вопросов лесного хозяйства в политику других секторов, равно как и четкое определение новой роли и функций государственной лесной службы в меняющемся административном, политическом и экономическом окружении.

Для того чтобы лесной сектор был в состоянии провести ряд необходимых реформ, потребуется построение знаний и навыков, охватывающих более чем лишь технические аспекты лесного хозяйства. В данный момент подобный потенциал все еще отсутствует. Четкие стратегии децентрализации также отсутствуют во всех пяти странах. Как часть их разработки, должен быть проведен анализ степени соответствия

нынешних функций заново определенным потребностям. Также необходимы многосторонние стратегии и политика приватизации, разработка политики распространения информации и образования, как для содействия, так и для улучшения эффективности институциональной реформы.

Для того чтобы децентрализация стала эффективной, финансовые аспекты также должны быть децентрализованы для полной передачи административной ответственности. Однако отсутствие действий в этом направлении является причиной слабости институциональных реформ в странах Центральной Азии и Кавказа на сегодняшний день, зачастую оттого что эти процессы не подкреплены развитием финансового потенциала. Они также не определяют способы вовлечения новых действующих лиц в лесное хозяйство в результате децентрализации, включая местное самоуправление, местное население, ассоциации частных пользователей, и гражданское общество в целом. Эти пробелы могут быть заполнены, если страны приспособят свои нынешние финансовые стратегии и механизмы к потребностям, возникшим в ходе децентрализации.

Институциональные изменения в лесном секторе связаны с несколькими развивающимися тенденциями: (i) новой ролью государства, (ii) появлением новых действующих лиц (*actors and stakeholders*), (iii) более широким видением леса как части общего развития, и (iv) интеграции лесного хозяйства в другие сектора. Соответственно, государственные и общественные учреждения должны взять направление в сторону управления общественными благами и предоставления жизненно-важных услуг – направление, которое потребует фасилитационных навыков и регламентирования, согласующихся с надлежащим управлением (*governance*).

Выводы и рекомендации данного отчета подчеркивают необходимость для государственных учреждений лесного хозяйства приспособиться к изменениям с тем, чтобы они лучше могли реагировать на сегодняшние приоритетные задачи, особенно в том, что касается интеграции вопросов лесного хозяйства в политику и стратегии других секторов. В то же время, для сектора очень важно регулярно пересматривать свои собственные нормы и правила, для того чтобы обеспечить их соответствие меняющемуся контексту. Развитие фасилитирующей роли и укрепление нормативно-правовой базы приведут к созданию лесной политики соответствующего уровня, которая будет способствовать транспарентности, подотчетности (*accountability*) и участию (*participation*) в качестве элементов надлежащего управления. В дополнение, новые функции, новые действующие лица и новые институциональные мероприятия могут быть определены во всеобъемлющей стратегии, сосредоточенной на информации и общеобразовательной подготовке. Региональная сеть также может играть важную

роль в развитии государственных учреждений лесного хозяйства и расширении сотрудничества.

Введение

В пяти анализируемых странах¹ Центральной Азии и Кавказа имели место многочисленные изменения со времени обретения ими независимости в 1991 году. В отношении к лесной политике и государственным учреждениям лесного хозяйства, все страны разделяют общую историю: централизованную систему планирования, прямые или косвенные субсидии лесному сектору и государственное лесовладение, что определяет некоторые общие тенденции. Для того чтобы лучше понять, как развивалась лесная политика, и какое воздействие оказали программные заявления на лесной сектор в этих странах, необходимо принимать во внимание более широкое политическое окружение. Переход от централизованной формы правления к режиму, основанному на демократических принципах и свободных рыночных отношениях, определяет главные приоритетные задачи, включающие необходимость создания новых учреждений и реорганизацию устаревших. Параллельные изменения в глобальном контексте, такие как диалог об устойчивом развитии и общие процессы демократизации, также способствовали движению в направлении децентрализации управления в изучаемых странах. Изначально институциональная структура государственного лесного сектора была похожей во всех пяти странах, но постепенно менялась, находясь под влиянием внутренних факторов (общие реформы, основанные на децентрализации и приватизации) и внешних факторов (глобальные международные инициативы и требования стран-доноров). Полученные результаты сравнительного исследования показывают, что новые ожидания от лесов и растущая роль экологических и социальных аспектов изменяют ориентацию политических целей и средств, таким образом, содействуя изменениям концептуального и операционного уровней: переориентация инструментов политики, создание новой нормативно-правовой базы, продвижение частных инициатив и переопределение методов финансирования. Эти изменения должны привести к диверсификации ролей и функций государственной лесной службы, а также к выявлению и вовлечению новых действующих лиц. Однако данное исследование указывает на то, что отсутствие четких стратегий и механизмов для реализации реформ затрудняет такой переход. Более того, во многих случаях готовность к конкретным преобразованиям, идущим дальше политических деклараций и программных заявлений не является очевидной.

¹ Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика и Узбекистан

История вопроса и цели анализа

В инициированном ФАО Перспективном исследовании лесного хозяйства для Западной и Центральной Азии (FOWECA) заявлено, что “достижение лучшего управления лесными ресурсами в странах Центральной Азии и Кавказа требует перестройки государственных учреждений лесного хозяйства, включая пересмотр их базовых ценностей, функций и структур” (ФАО, 2007). В действительности, на развитие структуры для преобразования государственных учреждений оказывают влияние внешние факторы, такие как международный диалог по устойчивому развитию и глобальные усилия по сокращению бедности, привлечение внимания к изменению климата и борьба с обезлесиванием. Также оказывают влияние внутренние факторы на национальном уровне, такие как децентрализация и приватизация. С повышением участия заинтересованных сторон, ростом частного сектора, и децентрализованным управлением, новые действующие лица принимают на себя некоторые функции и ответственность государственных учреждений лесного хозяйства, таким образом, также изменяя их роль и функции.

Изменяющиеся контексты создают новые возможности для лесной продукции и экологических услуг, и создают новые ожидания от сектора. В свою очередь, такие перемены требуют от государственных учреждений постоянной адаптации. Зачастую адаптация принимает форму структурных изменений и реорганизации государственной лесной администрации, включая перераспределение между министерствами и ведомствами ответственности по осуществлению надзора за управлением лесами. Перемены в руководстве, в свою очередь, могут также привести к большей ротации персонала и большим структурным изменениям.

В 2008-2009 годах, следуя полученным в ходе проведения FOWECA результатам, ФАО предприняла попытку изучения изменений за период с момента обретения независимости в лесном секторе в странах Центральной Азии и Кавказа и оценки результативности воздействия организационных реформ на управление лесами. Данный анализ основан на результатах углубленных исследований, проведенных национальными консультантами в тесном сотрудничестве с национальными координаторами (focal points), назначенными главами управлений лесного хозяйства или профильными министрами соответственно в каждой стране. Страновые отчеты были обсуждены в ходе консультаций с рядом заинтересованных сторон.

Анализ сосредоточен на изменяющейся роли государственных учреждений лесного хозяйства и на том, что может быть сделано для улучшения их результативности и эффективности в контексте более широких изменений. Как они адаптируются к

изменениям? Что является двигателем, и что тормозит эти перемены? Какие изменения способствовали повышению эффективности? Какие изменения все еще требуются?

Основываясь на детальной оценке функциональных и структурных изменений в государственных агентствах лесного хозяйства, целевые исследования по странам анализируют связи между подобными переменными и более широким развитием политического, экономического и институционального масштабов. Они предоставили базовую информацию для оценки и сравнения странового опыта и выявления возможных способов для улучшения функционирования государственных агентств лесного хозяйства.

Развитие всей структуры лесного хозяйства в каждой стране рассматривалось в пяти аспектах: (i) общие цели лесной политики; (ii) инструменты политики (такие как реформы на концептуальном уровне) (iii) институциональная реформа; (iv) правовая реформа; и (v) реформа информации/образования/обучения (в качестве реформ на операционном уровне). Деление на «концептуальные реформы» и «операционные реформы» было проведено для лучшего понимания возможных расхождений между заявленными целями и стратегиями, и их реализацией.

Эти страновые отчеты были одобрены и дополнены в ходе проведения круглых столов с приглашением ключевых заинтересованных групп участников лесных отношений, включая представителей учреждений, частного сектора и организаций гражданского общества. Конкретные меры и изменения, предложенные участниками дискуссий, необходимые для эффективного функционирования лесного сектора в ближайшие 10 лет, составляют основу выводов, содержащихся в отчетах. Совместные обсуждения за круглым столом помогли создать среди основных заинтересованных участников чувство вовлеченности в дальнейшее институциональное усовершенствование и ответственности за его проведение, в соответствии с рекомендациями анализа.

Региональный практический семинар, организованный в конце исследования, включал приблизительно 40 участников, представлявших правительства, частный сектор и организации гражданского общества от каждой страны, участвовавшей в исследовании, наряду с представителями Турции и Таджикистана.

Обсуждения сосредоточились на процессе реформ государственных агентств лесного хозяйства, а обмен информацией позволил странам узнать об опыте друг друга, выявить общие проблемы и оценить потенциал для формулирования рекомендаций для совместных действий, включая, когда это целесообразно, изменения в лесной политике. Участники также определили возможности для создания региональной сети по институциональным вопросам лесного хозяйства в странах Центральной Азии и

Кавказа.

Данный отчет обобщает результаты исследования и описывает общие тенденции в государственных учреждениях лесного хозяйства в контексте фактических изменений. В нем также определены возможные последующие мероприятия и поддержка, необходимые для укрепления потенциала для решения возникающих проблем.

Последствия недавних изменений для государственных учреждений лесного хозяйства в странах Центральной Азии и Кавказа

Неформальные правила и нормы, которые не обязательно кодифицированы, легитимированы или применяемы официальными структурами, могут оказать воздействие на характер реформирования учреждений в гораздо большей мере, чем формальные нормы и правила. Таким образом, важно учитывать динамику, вытекающую из социального взаимодействия, поскольку она играет решающую роль в разработке любых изменений. По этой причине развитие учреждений лесного хозяйства рассматривается здесь в более широких рамках общих тенденций в социальном, политическом и экономическом контексте исследованных стран.

Независимо от множества различий и уникальных традиций, культуры и предпочтений, отданных каждой страной в своем развитии, их всех объединяет общее прошлое централизованного принятия решений. В этой общей основе могут быть обнаружены аналогичные внутренние факторы в отношении преобразования авторитарных режимов в общества, основанные на демократических принципах и с учетом перехода от централизованного планового хозяйства к свободным рыночным отношениям. Следовательно, эти страны – все под политическим, экономическим и социальным давлением – сталкиваются со схожими проблемами в реализации реформ.

После обретения независимости каждой стране пришлось определяться в политическом плане на международной арене, в том числе путем подписания международных конвенций и принимая на себя обязательства по выполнению связанных с ними обязательств. Следовательно, давление в пользу изменений также исходит из внешних факторов: глобальные общие приоритеты устойчивого развития, демократизации и прав человека, изменения климата и сокращения бедности. Эти сходства определяют некоторые общие тенденции, которые позволяют лучше понять положение дел, проблемы и потенциальные возможности институциональных изменений в государственных учреждениях лесного хозяйства в странах Центральной Азии и

Кавказа.

Создание новых политических институтов

До обретения независимости все пять стран имели схожие институциональные системы, характеризовавшиеся ведущей ролью государства (представленного коммунистической партией) и четко определенными иерархическими структурами на институциональном уровне. После распада Советского Союза страны столкнулись с необходимостью реформировать политические учреждения и создать новые административные структуры. В большинстве случаев новая правящая элита вышла из бывших коммунистических структур и первоначальные реформы были копией советских учреждений, кое-как приспособленные к новым условиям. В ходе этой первой стадии демократического перехода в начале 1990-х годов, соотношение власти между исполнительной и законодательной ветвями было в пользу последней. Практически во всех пяти странах, парламенты стали более влиятельны, таким образом вселив надежду на институциональную реформу. Однако эта перемена не преобразовалась в конкретные результаты в плане действий со стороны государства.

Экономический спад и социальная нестабильность после обретения независимости потребовали конкретного и согласованного реагирования и решений в момент, когда отсутствие политического профессионализма и демократического опыта парламентских учреждений было очевидным. В середине 1990-х годов, в качестве общей тенденции во многих постсоветских странах, правительства начали утрачивать контроль над социально-экономическим развитием, в то время как исполнительная президентская власть становилась все более сильной и централизованной. Этот сдвиг власти можно рассматривать как попытки по улучшению эффективности правительства по контролю над социально-экономическим развитием, но можно также считать и показателем нежелания каких-либо значительных перемен.

Наследие советской государственной системы после развала было преобразовано в сильную президентскую систему с бюрократическими структурами. Растущий регионализм с вновь развившимся местничеством и восстановленным значением клановых отношений, в сочетании с нечеткими и спорными границами, еще более ослабили потенциал государства по формулированию легитимности политических, экономических и социальных функций на местном уровне.

Новая социальная динамика, разработанная в постсоветских странах, отмеченная демократизацией и экономическим преобразованием, основанным на рыночных механизмах, оказала воздействие на принятие решений и на перераспределение власти. В то же самое время глобализация с растущим значением общих ценностей и

возросшей взаимозависимостью стран, увязала национальную политику стран с международными приоритетами. Эти внутренние и внешние процессы способствовали изменению роли государства в странах, недавно обретших независимость. Естественно, что переход к демократическому принятию решений и вовлечению заинтересованных участников в результате социального давления требует эффективных механизмов и хорошо проверенных процедур.

В постсоветских странах децентрализация и передача ответственности другим иерархическим и административным уровням лучше всего характеризует изменяющуюся роль государства. Первоначальным обоснованием децентрализации было преодоление неспособности центрального правительства удовлетворять местным потребностям и приоритетам, и приспособливаться к происходящим на социально-политическом уровне изменениям. В новом экономическом контексте государство больше не являлось единственным поставщиком товаров и услуг или проводником централизованного планирования и развития. Следовательно, децентрализация (флеш 1) приводит в государственный сектор новых и важных действующих лиц из сфер деятельности частного сектора и гражданского общества.

Флеш 1: Виды децентрализации

Децентрализацию можно разделить на три общие категории:

Политическая децентрализация (или делегирование) передает власть и полномочия из центра на местный уровень. Она также известна как демократическая децентрализация, при которой государство отказывается от ответственности, предоставляя возможность независимого принятия решений руководителям, избираемым на местном уровне, которые являются подотчетными и ответственными перед местными жителями.

Административная децентрализация (деконцентрация) передает ответственность за предоставление услуг от центрального государственного аппарата местным структурам, которые могут включать несколько договоренностей, таких как партнерства между государственным и частным сектором.

Финансовая децентрализация – это комплексный метод передачи полномочий по принятию финансовых решений с центрального на местный уровень. Для этого требуются: (i) действующая законодательная база, определяющая отношения между уровнями и конкретизирующая соответствующие функции и ответственность; (ii) достаточные местные ресурсы для финансирования услуг; (iii) возможность брать займы финансовые средства для долгосрочных целей, которые невозможно покрыть за счет местных финансов; и (iv) система перевода денежных средств, основанная на объективных и прозрачных схемах распределения для уравнивания местных финансовых потенциалов.

Политическая децентрализация в странах Центральной Азии и Кавказа, даже когда она имеет место, оказывается неэффективна вследствие сильной президентской власти и неспособности местных властей принимать независимые решения, в результате отсутствия или неполноты финансовой децентрализации. В общем финансовая децентрализация является наиболее проблематичной во всех пяти странах вследствие экономической нестабильности, неопределенности законодательной базы и, возможно, отсутствия потенциала и готовности к реализации, как со стороны центрального правительства, так и со стороны децентрализованных органов власти. Административная децентрализация представляется наиболее распространенной, реализованной практически во всех странах Центральной Азии и Кавказа в конце 1990-х годов (совсем недавно в Узбекистане). В различной степени реформы имеют дело с реструктуризацией министерств, ведомств, территориальных управлений и органов местного самоуправления. До недавнего времени они ограничивались изменением статуса посредством перевода агентства в управление или посредством передачи ответственности от одного министерства другому, а не действительным преобразованием структур и функций.

Например, за последние несколько лет Казахстан и Кыргызская Республика приняли законодательства, регулирующие государственную гражданскую службу, и приступили к структурным реформам центральной администрации. Реформа государственной администрации была внедрена в Армении на пилотной основе, в то время как в Узбекистане и Грузии она является одним из ключевых приоритетов действующих правительств. Первоначальный функциональный пересмотр был предпринят с целью улучшения эффективности, подотчетности, транспарентности и скорости реагирования. Невзирая на эти усилия, все еще предстоит долгий путь, прежде чем в этих странах будут созданы профессиональные и объективные системы государственной гражданской администрации и государственного управления (см. Вставку 1).

Вставка 1: Децентрализация в Центральной Азии

“В 1990 году Советский Союз принял закон об основных принципах местного самоуправления. Закон послужил основой для законодательства стран Центральной Азии, но не сумел предоставить фактические гарантии (финансовые, материальные, организационные или юридические) местным властям, что сделало правоприменение принципов местного самоуправления неосуществимым. Страны Центральной Азии все еще отличает преимущественно централизованная культура, унаследованная от прошлого. В этом регионе децентрализация понимается как передача ответственности от центрального правительства местному самоуправлению. Структура местного самоуправления не претерпела сколько-нибудь значительных изменений; она осталась неизменной, или очень схожей с существовавшей при советском строе. Она состоит из трех нисходящих иерархических уровней—регионы (области), округа (районы), и городская и сельская администрация—где основой правительственных учреждений является представительство президента и центрального правительства. Органы самоуправления существуют только на низовом уровне (за исключением Кыргызской Республики, создавшей муниципальное самоуправление).

Органы местного самоуправления в Центральной Азии включают как представительные (выборные), так и исполнительные органы власти. Однако (за исключением Кыргызской Республики) оба являются частью государственного устройства. Полномочия местного самоуправления закреплены в конституции.

Многоуровневая система местного самоуправления также отражена в бюджетных системах. Основными источниками поступления местных бюджетов являются доходы от налогов, неналоговые поступления, а также финансовая помощь от бюджетов более высокого уровня. Местные бюджеты обеспечивают финансирование дошкольного, начального и среднего образования, а также социальных, культурных и оздоровительных программ. Финансовая нестабильность органов местного самоуправления представляет серьезную проблему в плане реализации политики на местном уровне. В дополнение к отсутствию надлежащих законодательных и институциональных мероприятий, государственным должностным лицам не хватает навыков и опыта, необходимых для устойчивого управления местным бюджетом. Более того, многие руководители местного уровня сохранили руководящие должности с советских времен, и их стиль работы отмечен предрасположенностью к централизму”.

Источник: Verheijen, Sirotkin, Kozakova, 2001

В отчете о развитии человеческого потенциала в Центральной Азии (2005) “Ломая барьеры: региональное сотрудничество для развития человеческого потенциала и безопасности человека” отмечено, что “замедление темпов модернизации политической системы,... подавляющее преобладание исполнительной ветви власти над представительной, и открытый механизм обеспечения ротации правящей элиты” представляют наибольшие риски для развития децентрализованной государственной системы. Президентская власть, простирающаяся до местного уровня посредством акимов² или марцпец (Армения), не предоставляет избранным советам на местном уровне какой-либо уровень полномочий или независимости. В Грузии смена политического руководства в 2004 году привела к переходу от двухуровневой системы

² Аким (хоким по-узбекски) это глава местной администрации в Кыргызстане и Казахстане.

местного самоуправления (выборный орган местного самоуправления [Сакребуло] и орган исполнительной власти [Гамгеоба] или, в крупных городах, мэр, утверждаемый в должности избранными представителями) к одноуровневой муниципальной системе.

Изменения в экономике

После обретения независимости в 1991 году, экономика во всех пяти странах достигла кризисных пропорций, а в Армении ситуация еще усугубилась войной. Такое состояние дел способствовало обеднению населения, особенно в сельских районах. Например, невзирая на то, что ситуация в этой стране была далеко не худшей в регионе, к 1993 году примерно 50 % граждан Казахстана оказались за чертой бедности. Первоначальный шок, вызванный переходом к рыночно-ориентированной экономике и прекращением государственного субсидирования, постепенно сменился стабилизацией и улучшением экономической ситуации, темпы которых были специфичными для каждой страны, в зависимости от масштабов а интенсивности влияния перемен, происходящих в контексте каждого из государств. Кыргызская Республика постепенно стабилизировалась и увеличивала свой ВВП с 1996 года приблизительно в среднем на 5% в год. Рост ВВП Грузии с 2005 годы составлял в среднем 10% в год, хотя война в августе 2008 года и последовавшие за этим политические волнения вызвали некоторые осложнения. В период между 1995 и 2008 годами, благодаря эффективным рыночно-ориентированным реформам и реструктуризации бюджетной системы, уровень безработицы в Казахстане снизился, а ВВП в пересчете на душу населения вырос более чем в десять раз. Более того, все пять стран приняли стратегии и меры, направленные на сокращение бедности.

Экономические реформы, предпринятые после обретения независимости, были ориентированы на установление рыночных отношений для замены централизованных и узкопрофильных национальных экономик. Введение новых правил и механизмов, последовавшее за этим переходом, было важным решающим фактором перемен и породило структурные реформы в этих экономиках.

Вследствие высокой степени интеграции и взаимозависимости в рамках структуры бывшего Советского Союза, каждой республике устанавливались специфические приоритеты в плане экономического развития. Такая специализация в прошлом помогает объяснить происхождение некоторых институциональных трудностей на современном этапе. Например, сельское хозяйство, как растениеводство, так и животноводство, являлось одним из наиболее важных секторов в Узбекистане и Кыргызстане. Вследствие этого их исторически сложившийся высокий уровень зависимости от земли имел последствия для преобразований в системе

землепользования. Экономическое развитие Кыргызстана после обретения независимости отмечено снижением доли промышленности в ВВП (11.1% в 1996 году), при постепенном увеличении доли сельского хозяйства до более чем 40% в 2005 году. В последнее время строительство, транспорт, добывающая промышленность и сфера услуг приобретают большее значение по сравнению с предыдущими годами. Казахстан был одним из основных производителей пшеницы для всего Советского Союза. В экономике Армении и Грузии сельское хозяйство также играло важную, хотя и не лидирующую, роль. В то же самое время, последние показатели экономического роста в сельскохозяйственном секторе Грузии указывают на снижение его доли в ВВП страны с 19.3% в 2003 году до 9.4% в 2007 году.

Приватизация и земельная реформа

Понятие частной собственности признано в конституциях всех постсоветских государств после обретения независимости в 1991 году. Приватизация государственных предприятий и их собственности стала приоритетом экономической политики и была проведена во впечатляющих масштабах и впечатляющими темпами. В ходе начальной фазы приватизации крупные предприятия и целые сектора экономики стали акционерными обществами (напр., железнодорожное и воздушное сообщение), в которых зачастую государство выступало главным акционером. При переводе от государственной к частной собственности зачастую отсутствовали четкие механизмы, согласованные подходы и стандартизированные нормы в поддержку усилий. Приватизация земли и большое разнообразие прав на землепользование и землевладение являются хорошими примерами таких противоречий (FAO, *Forest Tenure in West and Central Asia, the Caucasus and the Russian Federation*, 2009).

Во всех бывших советских республиках земельная реформа началась с перераспределения собственности государственных коллективных сельскохозяйственных предприятий среди их членов. В большинстве случаев это явилось следствием сильного дробления землевладений и «виртуальных» земельных долей без четко определенных границ. В Узбекистане земля остается государственной собственностью, хотя собственность бывших колхозов и совхозов была приватизирована. Виртуальными земельными долями, фактически представляющими собой бывшие угодья коллективных хозяйств (колхозов), управляют ассоциации фермеров, которым угодья предоставлены в долговременное пользование. Во всех остальных странах действующее земельное законодательство, а также постановления и поправки, связанные с земельным сектором, не гармонизированы и зачастую неверно интерпретируются. Более того, нет координации в законоприменении. Значительный недостаток знаний у землепользователей относительно их прав на земельную долю, не

четко отрегулированный доступ к ресурсу, а также слабая способность отстаивать свои права в ходе процесса распределения привели к слабому управлению в землепользовании и владении и незащищенности прав собственности. (См. пример Кыргызстана во Вставке 2. Сходные элементы могут быть обнаружены в других исследованных странах).

Вставка 2: Проблемные аспекты земельной реформы в Кыргызстане

Основную озабоченность у фермеров в отношении земли вызывают формы и методы управления, а также законодательные и институциональные структуры, созданные для надзора за распределением земель и землепользованием. Как центральное правительство, так и органы местного самоуправления имеют право предоставлять государственные земли в пользование, а также осуществлять мониторинг, контроль и изъятие частных землевладений. Положения, регулирующие эти права, неясны, чересчур общи, непрозрачны и не обеспечивают участие землевладельцев. Имеются некоторые основные проблемы, связанные с распределением земель. Во-первых, как и большинство других бывших советских республик, Кыргызстан предпочел распределять земли сельскохозяйственного назначения среди членов совхозов и колхозов, исключив из процесса распределения горожан, непосредственно не занятых в сельском хозяйстве. Вторая проблема касается 25 процентов земель сельскохозяйственного назначения, включенных в Фонд перераспределения сельскохозяйственных угодий, управляемый государством и контролируемый сельскими властями (айыл окмоту). Эти земли выполняют множество функций, но управление ими и их распределение непрозрачны, а зачастую несправдливо. Годовая плата от аукционной продажи этих земель используется для поддержки местного самоуправления. В то время как по закону часть этих земель должна быть отведена бедным и слабо защищенным группам населения, львиная доля отводится привилегированным группам, имеющим широкие связи. В-третьих, пастбища не были приватизированы и в настоящее время ими управляют три уровня государственной администрации следующим образом: ближние пастбища (айыл окмоту); интенсивные пастбища (район); и дальние пастбища (область). По сообщениям, имели место споры по поводу распределения пастбищ. Вследствие роста поголовья и чрезмерного использования легко доступных пастбищ, на уровне айыл окмоту существует озабоченность по поводу того, что споры вокруг пастбищ усилятся.

Источник : USAID, 2005

В странах Центральной Азии и Кавказа недостаток земли, пригодной для ведения сельского хозяйства и многочисленные требования, предъявляемые к землепользованию, ставят под сомнение процесс приватизации и приводят к конфликту интересов между сельским хозяйством, лесным хозяйством и приоритетами развития (строительство/инфраструктура).

Вне зависимости от неопределенности, земельная реформа, наряду с частным землевладением, внедрили новые формы землепользования, основанные на постоянном (бессрочном) или временном (долгосрочном или краткосрочном) праве пользования (FAO, 2009) и привели новых действующих лиц в лесопромышленный комплекс.

Эти основополагающие системные изменения в странах Центральной Азии и Кавказа определили методы преобразований, имевших место соответственно в их лесопромышленных комплексах. Общей основой этих изменений является переход командно-административной системы и централизованного планирования (с присущими ей крупными субсидиями) к рыночной экономике и отношениям, основанным на управлении. С этой точки зрения, лесной сектор, в качестве разновидности общеполитической системы, должен следовать подобному движению в плане институционального изменения – мысль, которая будет исследована в последующих главах.

Государственные учреждения лесного хозяйства в изменяющемся контексте

Лесной сектор в странах Центральной Азии и Кавказа при Советском строе

Экономические аспекты

Лесопокрытая площадь в анализированных странах Центральной Азии и Кавказа относительно незначительна: примерно 10% всей территории Армении и Узбекистана и только 4-5% в Казахстане и Кыргызстане. В Грузии, несмотря на то, что лесной покров составляет более 40%, он отличается низкой плотностью и, вследствие этого, представляет слабый экономический потенциал. Поэтому низкая доля лесного сектора в ВВП еще более снизилась после обретения независимости. Например, в Грузии она упала с 4-5% от уровня, предшествовавшего 1990 году, до 1.3 % в 2002 году.

При Советском Союзе в большинстве стран Центральной Азии и Кавказа проводились специальные лесоохранные мероприятия в силу предоставляемых ими экологических услуг, включая их значение для предотвращения эрозии и водорегулирования. Их потенциал по генерированию дохода, получаемого от производства древесины, не был использован в значительных масштабах за исключением, возможно, Казахстана, в результате чего внутренний спрос был удовлетворен не более чем на 20%. Тем не менее, во всех 5 странах в некоторой мере велась деревопереработка, в основном с использованием лесоматериалов, поставляемых из России. Так, в Грузии, до 1990 года, на долю первичной переработки древесины приходилось 69% дохода лесного сектора, в то время как на лесозаготовки приходилось 14%.

Сбор недревесных продуктов леса, в основном лечебных трав, меда и орехов, отражался в ежегодных планах развития лесного хозяйства лесохозяйственных предприятий, однако они использовались только для производства соков, варенья и сушеной продукции – деятельность, не дававшая сектору высокую экономическую отдачу. Деятельность лесхозов, включая управление лесами, финансировалась из государственного бюджета и за счет дополнительных поступлений от хозяйственной деятельности, такой как переработка лесоматериалов и производство продукции сельского хозяйства (например, картофель, пшеница, фрукты, мясо и птица).

При Советском Союзе хорошо функционировала централизованная система, поставлявшая дешевую энергию и стройматериалы, и поэтому сельские районы не зависели от лесов для получения таких изделий и услуг. Поскольку этот ресурс принадлежал государству, леса и политика их управления не рассматривались как

противоречащие политике других министерств и ведомств. Поскольку все планировалось, контролировалось и финансировалось государством, не возникало никаких конфликтов между различными заинтересованными участниками.

Структура советского лесного сектора

При Советском Союзе государство было практически единственным лесовладельцем. Так, государственные агентства лесного хозяйства играли доминирующую роль и выполняли все функции, включая политические и регулирующие. Ресурсами управляли Государственные комитеты лесного хозяйства, имевшие отделения на региональном уровне и органы управления лесами на местном уровне (лесохозяйственные предприятия или лесхозы). Планы развития лесного хозяйства и бюджетные ассигнования выделялись и контролировались централизованно. Структура сектора была многообразной и включала государственные лесные заповедники, лесные опытные станции и промышленные перерабатывающие предприятия, такие как заводы в Армении, производившие, например, лесозаготовительное оборудование и консервы из недревесных продуктов леса, и мебельные фабрики в Грузии и Казахстане.

Планирование управления лесами

Специализированная лесоустроительная и планирующая организация (Лесоустройство – «Союзгипролесхоз», находившаяся в Москве, с хорошо оснащенными отделениями в Ереване (Армения), Алматы (Казахстан) и Ташкенте (Узбекистан), определяла виды деятельности по развитию лесного хозяйства, основанные на десятилетних планах. Стандартизированные методы лесоустройства/лесоводства адаптировались к местным условиям и использовались казахстанским отделением для проведения лесоустройства и планирования управления еловыми лесами в Северном Кыргызстане, Московским ведомством для оформления таксации ореховых лесов в Южном Кыргызстане, и узбекским отделением для таксации лесов в Узбекской, Таджикской и Туркменской Республиках.

Для того чтобы восстановить леса, уничтоженные вследствие экстенсивного использования в период между 1930 и 1950 годами (в ходе индустриализации, для военных нужд в период Второй мировой войны и послевоенного восстановления), в начале 1950-х годов в странах Центральной Азии и Кавказа был установлен режим особой охраны. Согласно правилам управления, большинство лесов (за исключением некоторых в Грузии и Казахстане) были переведены в категорию защитных лесов – статус, допускавший только санитарные мероприятия. Экономической целесообразности и меньше всего уделялось внимания, учитывая тот факт, что сектор получал крупные субсидии от государства. Вследствие экологического (защитного) значения этих лесов,

создание насаждений было объявлено приоритетом в качестве средства увеличения лесопокрытой площади. Создание питомников и производство семян также считалось существенно важным. Количественные параметры преобладали в индикаторах для планирования и оценки, а также в качестве основы для финансирования (см. Вставку 3). Другие проблемы экологии, за исключением противоэрозионных и водорегулирующих функций леса, прямо не затрагивались в планах развития лесного хозяйства.

Вставка 3: Государственный комитет лесного хозяйства в Советской Армении.

“Пик развития лесного сектора страны совпадает с периодом деятельности Государственного комитета лесного хозяйства в Советской Армении. Тот период также отличала массированная деятельность, направленная на увеличение лесного покрова в стране, двигаясь к цели медленно, но верно. Ежегодно создавались примерно 5000 га новых лесных насаждений, что в конечном итоге приводило ежегодно к переводу примерно 1500 га в категорию «лесопокрытая площадь». В то же самое время имелась хорошо развитая инфраструктура для производства лесокультурного посадочного материала: примерно 600 га лесных питомников функционировали в различных климатических регионах Армении для удовлетворения спроса на высококачественные сеянцы и саженцы, как для лесоразведения, так и для озеленения городских территорий. Создание и содержание таких инфраструктур требовало крупных инвестиций, которые централизованно выделялись Государственным комитетом лесного хозяйства СССР”.

А. Геворгян, Национальный отчет, 2009

Система профессионального образования по лесному хозяйству

Высшее образование и профессиональную подготовку для специалистов лесного хозяйства, включая инженеров, предлагали институты в России, Украине, Грузии, Узбекистане и Казахстане. В этих странах имелись также профессиональные училища, готовившие средний технический персонал для лесного хозяйства. Училища в Кыргызстане и Армении предоставляли профессионально-техническую подготовку, но дипломированным специалистам из этих стран, желавшим повысить свою квалификацию и опыт приходилось для этого ехать в Россию.

Лесной сектор в странах Центральной Азии и Кавказа после обретения независимости

После развала Советского Союза лесные сектора в странах Центральной Азии и Кавказа столкнулись со многими трудностями и новыми проблемными аспектами: (i) насущная необходимость новых инвестиций для замены изношенного оборудования, прежде подлежавшего регулярному техническому обслуживанию и модернизации; (ii) утрата профессионального потенциала вследствие слабой экономики и миграции; и (iii) неспособность служб государственной лесной охраны выполнять свои функции. Эти проблемы усугубились общим экономическим спадом во всех странах Центральной Азии и Кавказа (в Армении обострившись войной и усилиями по послевоенному восстановлению) и приватизацией сельскохозяйственного сектора, усиливших давление на лесные площади. Все пять стран отметили в отчетах значительный спад в лесном секторе после обретения независимости.

Основные факторы, оказавшие воздействие на учреждения лесного хозяйства после обретения независимости включали экономические реформы, вызванные экономическим кризисом, децентрализацию и последующее появление новых действующих лиц, и возросшее значение экологических функций лесов. Эти три аспекта способствовали изменениям в структуре и статусе государственных учреждений, пересмотру целей лесной политики и переопределению роли государства, включая процесс принятия решений.

Экономические аспекты

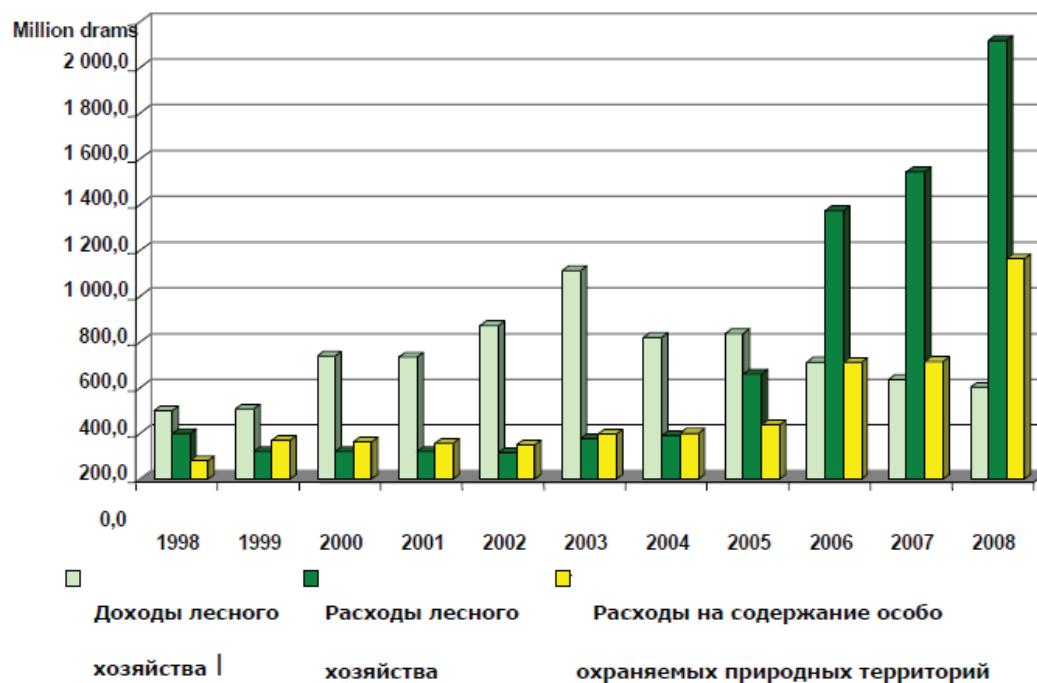
При переходе к рыночной экономике экономические аспекты представляют собой ведущий фактор при определении изменений в структуре государственных учреждений лесного хозяйства.

Лесной сектор в пяти исследованных странах Центральной Азии и Кавказа перестал функционировать почти сразу после обретения независимости, в основном вследствие того, что исторически сложившаяся зависимость от субсидирования не подготовила его к переходу к рыночной экономике. Более того, слабый экономический потенциал лесов серьезно ограничил потенциал сектора по самофинансированию, а институциональные и правовые препятствия ограничили возможность получения альтернативных источников финансирования. Отсутствие ориентации на услуги в государственной администрации и отсутствие рыночных механизмов, являвшиеся новшеством для постсоветских обществ являлись сопутствующими факторами. Лесопереработка практически остановилась более чем на 5 лет вследствие сокращения поставок дешевой древесины из России, и даже сегодня ее объемы не достигли уровня, редствовавшего

обретению независимости. Устаревшее и изношенное технологическое оборудование, материальная часть и инфраструктура – все это оказало негативное воздействие на экономическую эффективность лесного сектора. Странам потребовались почти 10 лет для того, чтобы найти решения для преодоления этих основных проблем, зачастую только после предпринятых странами общих институциональных реформ, таких как децентрализация и приватизация.

Невзирая на экономические трудности, с которыми все еще сталкиваются все пять стран, более или менее устоявшейся практикой что финансирование общественных функций, связанных с охраной и управлением лесами, должно осуществляться из центральных бюджетов. Например, в Армении государственное финансирование выросло в 2005 году до 800 000 долларов США, а иностранные капиталовложения составили 1 миллион долларов США (Диаграмма 2). Однако в период между 1990 и 2000 годами в сектор не было сделано серьезных инвестиций. Годовой доход, получаемый, в основном, от экспорта древесины в соседние страны, составил приблизительно 200 000 долларов США.

Диаграмма 2: Динамика ежегодных государственных бюджетных ассигнований на лесное хозяйство и особо охраняемые природные территории в Армении в армянских драмах (1 доллар США = 350 армянских драмов)



А. Геворгян, Национальный отчет, 2009

Национальные целевые отчеты показывают, что в Армении, Грузии, Кыргызстане и

Узбекистане государственные бюджетные ассигнования лесному хозяйству выросли после 2004-2005 гг. Частично этот рост совпадает с изменениями в учреждениях лесного хозяйства и политических процессах – например, с разработкой национальных лесных программ (НЛП), - и с изменениями целей лесной политики (См. главу 4). Возможно, это также является указанием на то, что правительства уделяют больше внимания лесному сектору в ответ на требования общества, и показывают, что реформы проводятся. Рост финансирования также может быть просто результатом общего экономического роста, но для такого заключения необходим более тщательный анализ. Дополнительные фонды были использованы для повышения эффективности лесоохраны, расширения лесовосстановления и борьбы с вредителями и болезнями леса, а также для поддержки планирования лесного управления.

Помимо государственного финансирования, несколько партнеров по международному развитию, такие как Всемирный банк, Швейцарское Агентство по Развитию и Сотрудничеству (SDC), ГЭФ, Шведское Агентство по Международному Развитию (SIDA) и ФАО делают крупные взносы в лесной сектор в Армении, Грузии и Кыргызстане. В Кыргызстане был учрежден Фонд развития леса, частично финансируемый за счет доходов, поступающих от лесохозяйственных предприятий (См. вставку 4).

Вставка 4: Финансовая система лесного хозяйства в Кыргызстане

Согласно статье 98 Лесного кодекса Кыргызской Республики, государственное финансирование управления лесами распространяется на охрану, защиту и восстановление леса. Министерство финансов определяет способы финансирования сектора и использование фондов осуществляется и обосновывается в соответствии с принятыми экономическими нормами. С 1994 по 1998 год сектор финансировался из двух источников: национальные ассигнования используются для выплаты зарплат и отчислений в Социальный фонд, в то время как за счет местных бюджетов покрываются расходы, помимо прочих видов деятельности, на лесовозобновление, охрану и защиту леса. Начиная с 1999 года, финансовые поступления от лесохозяйственных предприятий по статье «особое финансирование» также используются на выплату зарплат и отчислений в Социальный фонд. С 1999 по 2007 год прекратились поступления местных бюджетов из этого источника, предназначенные для финансирования вышеперечисленных видов деятельности, однако организации и учреждения лесного хозяйства продолжили их финансирование через Республиканский фонд охраны природы среды и развития лесной отрасли, учрежденный специально для этой цели. Начиная с 1998 года, лесной сектор освобожден от уплаты всех налогов вследствие его особых условий и трудностей, связанных с пополнением доходной части государственного бюджета. Все лесохозяйственные предприятия вносят 4% своих доходов в этот фонд, а все собранные поступления идут на охрану, восстановление и защиту биологического разнообразия и окружающей среды. В свою очередь такие реинвестиции в сектор поддерживают его развитие на национальном уровне.

Сураппаева, Национальный отчет, 2009

На финансирование лесного сектора также оказали воздействие более общие внутренние институциональные изменения как описано ниже:

С децентрализацией пришло понимание необходимости принятия новых стратегий самофинансирования и новых механизмов децентрализации бюджетов. Административная децентрализация принесла новые источники финансирования лесного хозяйства за счет фондов местного развития (Казахстан), в то время как изменение государственных функций открыло возможности получать доходы, основанные на предоставлении услуг (Казахстан, Кыргызстан).

Приватизация производственных мощностей сократила возможности получения доходов государственными лесохозяйственными предприятиями, параллельно создав возможности для участия в секторе новых действующих лиц.

Открытие местных рынков для лесной продукции и услуг (напр., экотуризм и охота), а также рост международных инвестиций в лесное хозяйство, а именно лесозаготовки (Грузия, Армения), развитие лесопосадок (Узбекистан, Кыргызстан) и деревопереработка (в различной степени во всех странах) также предоставляют новые возможности получения доходов.

Изменения целей лесной политики, отражающие возросшую озабоченность проблемами охраны окружающей среды и признание значимости множественных функций лесов – наряду с другими, сохранение биоразнообразия, рекреация и восстановление ландшафта, - расширили представление общества о лесах, отойдя от традиционного представления о лесах, как о древесном ресурсе. Эта более широкая перспектива также создает новые возможности для генерирования дохода. Тем не менее, продолжающиеся экономические трудности, как для лесохозяйственных предприятий, так и для сельского населения, определяют ведущую роль недревесных продуктов леса как важный источник дохода, даже при высоком потенциале производства древесины (См. вставку 5).

Вставка 5: Использование лесных ресурсов в Грузии

Согласно недавним оценкам, чистая стоимость недревесных продуктов леса, потребляемых в стране, составляет 8 миллионов 350 тысяч долларов США, распределяемых следующим образом: 1.5 миллиона долларов США - грибы; 580 тысяч долларов США - орехи; 2 миллиона долларов США – ягоды, и 80 тысяч тысяч долларов США - травы. Кроме того, экспорт семян хвойных деревьев (*Abies nordmanniana*) приносит доход 440 тысяч долларов США, а производство трех миллионов тонн кормовых растений на землях государственного лесного фонда приносит доход 3 миллиона 750 тысяч долларов США. Хотя древесина остается ключевым источником поступлений сектора, ожидается, что прибыль от недревесных продуктов леса вырастет, особенно с учетом уровня бедности и высоким спросом на дровяную древесину для получения энергии.

При правильном управлении грузинские леса – при общем древостое, составляющем примерно 434 миллионов кубометров и среднегодовом приросте примерно 4 миллиона кубометров, – могут без труда производить от 1.5 до 2 миллионов кубометров лесоматериалов и дровяной древесины. Следовательно, эти ресурсы являются важными как в плане охраны окружающей среды, так и в плане экономического развития.

М. Мачавариани, Национальный отчет, 2009

Структура лесного сектора после обретения независимости

Согласно прежней организационной структуре государственной лесной службы, лесное управление включало контрольные и управленческие функции в качестве части присущей ему ответственности в сфере правоприменения – положение, при котором оно выполняло надзорные функции над своей собственной деятельностью. В течение более чем десятилетний период, прошедший с момента обретения независимости, основные функции лесной службы, а, следовательно, и ее структура, оставались неизменными (См. вставку 6).

Вставка 6: Краткое изложение общих функций государственной лесохозяйственной администрации, унаследованных от Советского периода

Политические/регуляторные

- Политика и стратегическое развитие
- Формулирование законодательства и регламентирующих норм

Лесное управление

- Планирование
- Таксация
- Лесовосстановление/плантации + питомники
- Защита от вредителей и болезней (санитарные мероприятия)
- Борьба с лесными пожарами
- Строительство и содержание дорог в лесу
- Управление зонами отдыха
- Сохранение биоразнообразия
- Защитно-экологические услуги, такие как напр. укрепление склонов

Экономические функции и виды деятельности

- Промышленные лесозаготовки и заготовка недревесных продуктов леса
- Обработка, маркетинг и сбыт древесины и недревесных продуктов леса
- Побочные виды деятельности, такие как сельское хозяйство, в качестве средства самофинансирования за счет произведенных доходов

Контролирующие функции

- Исполнение законодательной базы, включая регулирующие и законодательные нормы
- Выдача лицензий на лесопользование/охоту
- Обеспечение соблюдения правил лесопользования
- Социально-экономические услуги - плановые действия наряду с бюджетом, предоставленным лесопользователям сельским населенным пунктам (например, содержание детских садов/школ и поставка дровяной древесины социально уязвимым группам, таким как пожилые люди и неполные семьи)

Некоторые страны недавно предприняли начальные шаги по отделению различных функций от своих соответствующих управлений лесного хозяйства. Например, в Грузии Лесной кодекс 1999 года предусматривает передачу коммерческих

лесозаготовок частному сектору, хотя этот шаг не был поддержан изменениями регламентирующих норм по распределению должностных обязанностей и функций различных государственных учреждений, например, по выдаче разрешений и надзору за деятельностью вновь созданных частных компаний. Такие изменения являются существенно важными для того, чтобы эти компании эффективно функционировали. Фактически нормативная база для такого разделения полномочий все еще не четко сформулирована.

В Армении эти функции распределены между несколькими государственными учреждениями, хотя такое перераспределение произошло медленными темпами. Документ 2005 года, наметивший в общих чертах Национальную Лесную Программу, предусматривал создание Государственной лесной охраны (ГЛО) но, несмотря на несколько попыток представить на одобрение проект закона, до начала 2010 года решение не было принято. Тем не менее, Правительство приняло постановления, касающиеся государственного кадастра и таксации леса, в феврале 2008 года, но широко признанным является факт часто встречающегося дублирования функций среди учреждений, как в центре, так и среди органов исполнительной власти на центральном, региональном и местном уровнях.

В 2002 году Казахстан перевел все лесохозяйственные предприятия в подчинение областных органов исполнительной власти и передал ответственность за лесозащиту (борьба с лесными пожарами и болезнями леса), а также охрану леса, учреждениям лесного хозяйства. Лесозаготовки и деревообработка были переданы частному и получастному секторам. Государственному Комитету Лесного и Охотничьего Хозяйства при Министерстве сельского хозяйства была поручена разработка политики и ее реализация, регулирование управления лесами и охотничьими ресурсами, а также контроль за сохранением лесов и биоразнообразия, их защитой и воспроизводством (См. диаграмму 3 в отношении структуры лесного сектора Казахстана по состоянию на 1 января 2009 года).

Диаграмма 3: Пример Казахстана: современная структура Комитета лесного и охотничьего хозяйства



Балтабаев, А., Национальный отчет, 2009

Социальные аспекты

В постсоветском экономическом и политическом климате социальные аспекты приобрели большее значение в процессе изменений учреждений лесного хозяйства. Экономическая нестабильность, связанная с переходным периодом и изменениями в системах социального обеспечения, вызвала резкий рост бедности во всех пяти странах Центральной Азии и Кавказа. В среднем примерно 40% сельского населения имели ограниченные возможности трудоустройства и, следовательно, были более уязвимы и менее способны справиться с кризисной ситуацией. Вследствие этого их зависимость от природных ресурсов, в плане земли и источников энергии, значительно возросла, в то время как государство более неспособно было удовлетворить растущий спрос. Растущий бюджетный дефицит привел к резкому сокращению пособий по системе социального обеспечения, в то время как государственные учреждения не могли эффективно выполнять свои функции. Фактически на местном уровне практически единственной функцией государственной лесной охраны, которую ей давалось выполнять, был контроль над видами деятельности, считавшимися незаконными,

включая использование ресурсов местным населением. При этом представители органов лесного хозяйства генерировали ограниченные доходы от штрафов и, в некоторых случаях, от взяток. Таким образом, социальными аспектами, которые являются ключом к пониманию динамики воздействия на лесной сектор в переходный период, являются возросшее антропогенное давление на природные ресурсы и новая роль гражданского общества и местных сообществ, дополнивших или заменивших некоторые государственные функции.

Возросшее антропогенное давление на леса было представляется одной из крупнейших проблем, с которой пришлось столкнуться сектору в переходный период. В начальный период независимости приоритетом было выживание, что привело к массовым незаконным рубкам для заготовки дровяной древесины и неустойчивому сбору недревесных продуктов леса, таких как орехи. Поиск дополнительных сельскохозяйственных земель для производства продукции растениеводства, сенокоса и выпаса скота, подтолкнул население ближе к лесам, вызвав еще большую напряженность в отношениях между лесной охраной (считавшейся репрессивным органом) и сельскими жителями (считавшимися нарушителями). С улучшением экономической ситуации и некотором росте ВВП за последние 5-7 лет, появился другой вид антропогенного давления: рубки древесины ценных пород деревьев (напр., кап грецкого ореха в Кыргызстане и арчовые деревья в Казахстане, Узбекистане и Кыргызстане); а также негативные последствия промышленного развития, такие как строительство дорог и разработка полезных ископаемых. Промышленное развитие является ключевым приоритетом с момента обретения независимости и часто оттесняет приоритетность экологических проблем, которые являются объектом целей лесной политики.

Новая роль гражданского общества и местных сообществ: Процессы демократизации, которые разворачиваются параллельно с социально-экономическими преобразованиями, отвели новую роль гражданскому обществу и внедряют участие и подходы снизу вверх в процесс принятия решений. НПО, местное население, местная администрация, а также экологические и рекреационные агентства начинают играть более видную роль в формулировании и реализации лесной политики. Кроме того, развивается частный сектор, и частные инициативы ищут нишу в лесопромышленном комплексе, в основном в сфере переработки и предоставлении услуг (туризм).

Такое развитие создает парадокс: с одной стороны, растет значение социальной функции лесов – ситуация положительная и новая. С другой стороны, признание этой дополнительной важности может поставить под угрозу экологические функции этих ресурсов, если ими не распорядятся разумно.

Внедрение *новых типов лесовладения и пользования* (forest tenure) создало потенциал для увеличения дополнительных доходов для лесного хозяйства, например от продажи концессий. В то время как лесные площади остаются государственной собственностью, законодательство в Армении, Грузии и, в некоторой степени, в Казахстане, предоставляет возможность правительству предоставлять концессии. Право пользования применяется только к древостою и определяет объем разрешенных лесозаготовок. В общем, это право не включает право на землю. Концессия также может быть в форме контракта на управление ресурсами на определенной лесной площади. Однако на практике концессии все еще не действуют, поскольку до сих пор не существует таксации и планов лесного управления, наличие которых является предварительным условием.

Хотя новые типы лесовладения и пользования открывают больше экономических возможностей, они также создают угрозы в плане устойчивости и часто вызывают противодействие гражданского общества (См. вставку 7).

Вставка 7: Новые типы лесовладения и пользования в Грузии

До 2004 года институциональная и правовая система, регулирующая выдачу разрешений на лесопользование и сбор лесных налогов, была громоздкой и нетранспарентной. Более того, вследствие ежегодной выдачи лицензий на рубку леса на годичный период, лесозаготовители сосредоточивались на краткосрочной денежной прибыли и не имели стимулов для устойчивого планирования или управления на более длительный период времени. С 2004 года правительство распределяет лицензии посредством аукциона на конкретные лесные площади и на период до 20 лет, в основном на лесозаготовки. Это изменение согласуется с объявленной целью на движение в сторону приватизации и реализацию разумной экологической политики.

Гражданское общество Грузии и основные заинтересованные участники в лесном секторе (НПО, научные учреждения, местное население, эксперты, средства массовой информации) не согласны с тем, как распределяются эти ресурсы, учитывая отсутствие информации о таксации леса и недооценку экологической и защитной роли лесных экосистем. В результате этих протестов, в ноябре 2008 года Правительство было вынуждено приостановить проведение аукционов в отношении примерно 200 тысяч гектаров лесов.

М. Мачавариани, Национальный отчет, 2009

Создание новой лесной политики и учреждений

После обретения независимости, под внутренним и внешним давлением все пять стран Центральной Азии и Кавказа предприняли реформу лесного сектора в эпизодическом и раздробленном виде, пересматривая законодательство, относящееся лишь к отдельным конкретным вопросам. Однако не было выработано всеобъемлющее видение с тем, чтобы вставить сектор в более широкий контекст, а предпринятые изменения не были связаны с согласованными целями на глобальном уровне. Реформы, общие для 5 стран, могут быть проанализированы как изменения на концептуальном уровне, например, относящиеся к политическим целям и средствам для последующего претворения их в действие, или на операционном уровне, например, относящиеся к правовой и институциональной структурам. (См. приложения 2 и 3, содержащие краткий обзор имеющихся в наличии в настоящее время политических средств в 5 странах, а также все еще отсутствующих политических средств.)

Один из проблемных аспектов, связанных с проведением изменений, относящихся к лесной политике, имеет концептуальную природу и коренится в русском языке. Хотя одно и то же слово «политика» переводится как «установка, курс» и как «политика», в основном оно передает смысловое значение «политика». В авторитарной/мажоритарной общественной системе Советского Союза «политика» была явной привилегией профессиональных политиков правительства государства. Занятие таким родом деятельности было недоступно (и даже считалось рискованным) простым людям, и этим объясняется начальное нежелание государственной администрации предпринимать реформу лесной политики, особенно вследствие того, что, поскольку от лесничих не требовалось быть политиками, они были неспособны выполнять такую роль. Условие привлечения заинтересованных участников (stakeholders) в разработку лесной политики натолкнулось на еще более сильное сопротивление. Тем не менее, среди перемен, произошедших под влиянием различных факторов, необходимо выделить следующие:

Ослабевшая роль государства: В начале переходного периода лесной сектор находился в маргинальном положении вследствие его низкого вклада в ВВП и необходимости значительных государственных инвестиций в управление лесами и защиту лесов. Кроме того, отсутствие у государства финансовых возможностей для поддержки таких видов деятельности означало, что преобладающее значение получили иные экономические и политические приоритеты. Формирование новых действующих лиц и заново определенных функций государственной администрации лесного хозяйства заполнило брешь, оставленную ослабевшей ролью государства.

Частные леса: Хотя правовые положения о частных лесах имеются в странах

Центральной Азии и Кавказа, такое явление крайне редко.

Административная реформа и неспособность государства продолжить финансирование лесного хозяйства из центрального бюджета ускорили темпы изменений, относящихся к роли государства, и усилили значение и развитие частного сектора. Однако, хотя продвижение частных инициатив было определено в качестве одной из новых целей лесной политики, внедрение коммерческих функций в управление государственными лесами было все еще острой проблемой. Во всех пяти странах лесной сектор подлежит приватизации в последнюю очередь, за исключением редких случаев перевода производственных/перерабатывающих видов деятельности. Государственная собственность остается господствующей, но леса не являются национальным приоритетом развития. Поэтому бюджетные ассигнования сектору значительно ниже необходимых.

Изменение целей лесной политики и приоритетов управления: «Несомненно, наиболее важным результатом, оказавшим воздействие на лесное хозяйство в последние годы, стала растущее признание экологических приоритетов в управлении лесными ресурсами, с инициативами на всех уровнях (включая, на глобальном уровне, Конвенцию о биологическом разнообразии, Конвенцию по борьбе с опустыниванием и Рамочную конвенцию ООН об изменении климата, инициированных Конференцией ООН по окружающей среде и развитию [UNCED], и, на страновом уровне, усилия по пересмотру лесной политики), сделав большой акцент на экологических выгодах. Результаты этого признания, включая продолжающиеся усилия по разработке и совершенствованию критериев и индикаторов для устойчивого управления лесами, сертификации и маркировке древесины, правила практики лесозаготовок и расширение особо охраняемых природных территорий» (Nair, 2001).

После обретения независимости политическим приоритетом для вновь образованных стран стало их признание как внутри страны, так и на международной арене в качестве независимых государств. Принадлежность к глобальному сообществу повлияла на ход изменений в плане общественно-экономических реформ, но также привело к новому пониманию экологических приоритетов. В последние годы в заявленных политических целях всех пяти стран сохранение биоразнообразия стало более распространенным, чем производственные приоритеты.

Таким образом, только благодаря давлению международных обязательств (внешний фактор) и высокому риску истребления лесов (внутренний фактор) сохранение биоразнообразия было включено в национальную политическую повестку дня, наряду с представлением о том, что леса необходимо считать частью глобальной сетевой модели окружающей среды. Развитие видения, отражающего многофункциональные

ценности этих ресурсов и признающего необходимость устойчивого управления ими, привело к изменению целей лесной политики в каждой из исследованных стран (См. таблицу 1). В действительности, сохранение и устойчивое использование биоразнообразия, с учетом различных интересов заинтересованных участников, были объявлены приоритетами для развития лесного сектора. Другое изменение связано с усилиями по увеличению особо охраняемых природных территорий, таких как национальные парки и заповедники, в качестве части нового видения управления лесами. Соответственно, эта перемена оказала воздействие на структуру учреждений.

Таблица 1: Заявленные цели лесной политики в странах Центральной Азии и Кавказа

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
Сдерживание деградации лесов			Устойчивое развитие лесного хозяйства	Развитие экономического, социального и экологического потенциала лесных ресурсов
Сохранение биоразнообразия		Сохранение биоразнообразия		Определение роли науки и международного опыта, координация научных исследований
Смягчение последствий незаконной деятельности в лесах		Государственный контроль над лесами и лицензированием лесопользования	Определение роли государства в лесном секторе	Определение роли государства в координации развития лесного сектора
Недопущение выпаса скота в лесах	Приватизация управления лесами	Развитие частных (хозяйственных) инициатив в лесном секторе	Вовлечение местного населения в совместное управление лесами	Поддержка негосударственных инициатив в лесном хозяйстве, вовлечение местного населения в лесохозяйственную деятельность
Увеличение лесопокрытой площади		Увеличение лесопокрытой площади		Разработка кадровой политики в лесном секторе

Децентрализация и изменение административной практики в государственных учреждениях лесного хозяйства: Аналогично тому, как странам пришлось адаптироваться к изменениям, принесенным демократизацией и переходом к рыночной экономике, также ощутилась необходимость реформирования и администрации. Как уже отмечалось ранее, децентрализация в лесном секторе, обычно понимаемая как передача ответственности за управление лесами от центральных государственных местным органам самоуправления и сообществам, в основном приняла форму административной децентрализации и не была подкреплена сменой полномочий по принятию финансовых решений (См. Приложение 6). Этот вид децентрализации часто

обосновывался необходимостью справиться с растущей деградацией лесов вследствие неспособности центрального правительства защищать, сохранять ресурс и управлять им; сокращения расходов на управление лесами и бюрократией центрального аппарата. Децентрализация также была вызвана рекомендациями международных агентств по развитию способствовать продвижению роли местных сообществ и обеспечению справедливого распределения ресурсов.

Хотя законодательство в пяти странах обеспечивает децентрализацию управления лесами, оно все еще централизовано и осуществляется государственными учреждениями (См. Приложения 4 и 5). Однако в качестве составной части институциональной реформы разрабатываются альтернативные решения. Например, в Армении Лесной Кодекс (2005) разрешает осуществление управления лесами организациям, функционирующим в системе правительства государства, органов местного самоуправления, *физическим и юридическим лицам* (лицам, получившим юридические полномочия действовать от своего имени или от имени коллектива), а также гражданам Армении, с соблюдением целей устойчивого управления лесами. В Кыргызстане лесами управляют органы исполнительной власти: правительство, Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства, специально уполномоченные государственные органы, которые осуществляют регулирование других видов управления земельными ресурсами, и органы местной государственной администрации. Реформа лесного сектора, ведущаяся в Кыргызстане с 1998 года, предусматривает передачу функций и ответственности государственным органам управления лесами (*лесхозам*) и большую вовлеченность частного сектора и местного населения, в основном посредством лицензирования деятельности по лесопользованию, с последующей передачей ответственности за защиту лесов от пожаров и болезней. В Грузии Лесной кодекс (2005) предусматривает, что лесами местного значения управляют органы местного самоуправления но, до настоящего времени, их основной функцией было содействие центральному правительству в выявлении местных потребностей в дровяной и промышленной древесине. Возможно, Казахстан обладает наиболее передовым опытом децентрализации лесного хозяйства (См. вставку 8)

Вставка 8. Децентрализация лесного хозяйства в Республике Казахстан

С 2000 года, в соответствии с процессом общей децентрализации, в лесном секторе Казахстана проводится институциональная реформа. Управление государственными лесами входит в компетенцию исполнительной власти: правительство, государственное управление лесного хозяйства, государственные органы, ответственные за управление другими категориями земель и местная государственная администрация.

Министерство охраны окружающей среды является центральным органом исполнительной власти страны, выполняющим функции руководства, межсекторальной координации и государственного контроля в сфере охраны окружающей среды.

В отношении лесного хозяйства, среди других подсекторов, Министерство сельского хозяйства (МСХ), отвечает за общее руководство и кросс-секторальную координацию для разработки и реализации государственной лесной политики и политики управления особо охраняемыми природными территориями, растительным и животным миром, а также фитосанитарией. Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан, равно как и его территориальные органы (областные инспекции), осуществляет контроль за применением лесного законодательства (инспекции), управляет национальными особо охраняемыми природными территориями, проводит лесной мониторинг, таксацию леса и утверждает планы лесного управления. Они устанавливают квоты и нормативы, лицензируют лесопользование, и проводят аукционы и другие мероприятия по лесоустройству.

В 2000 году произошло отделение хозяйственных функций государственных лесохозяйственных предприятий (лесозаготовка и лесопереработка) от управления и контроля. В результате этого были созданы 2 органа: Республиканские государственные предприятия (РГП) и государственные учреждения по охране лесов и животного мира (лесхоз). РГП, получившие монопольное право на лесозаготовки и отвечавшие также за лесопереработку, смогли реинвестировать доходы в сохранение и восстановление лесов. Лесхозы финансировались из государственного бюджета и занимались охраной лесов и животного мира, контролем за использованием лесов и других биологических ресурсов, а также регулированием лесопользования и выдачей лицензий.

В 2001-2002 годах оба органа, наряду с их функциями, обязанностями и ответственностью, были в подчинение местных, областных и региональных органов власти. В соответствии с национальной стратегией децентрализации на местные (областные) органы исполнительной власти возложена ответственность за территориальное развитие, включая некоторые аспекты лесоохраны, такие как борьба с незаконной рубкой и защита от вредителей, болезней и пожаров, лесовосстановление и облесение, лицензии на лесопользование и организация аукционов.

Отделы лесного и охотничьего хозяйства были созданы на местном (областном) уровне, но государственные лесохозяйственные предприятия по-прежнему остаются ключевыми действующими лицами сектора. Местные органы исполнительной власти обладают слабым потенциалом по финансированию управления лесами и защите лесов. Ввиду отсутствия понимания целей лесного хозяйства и одновременного решения множества других назревших проблем, относящихся к территориальному развитию, они не рассматривают лесное хозяйство в качестве приоритета ни в плане повестки дня, ни в плане бюджетных ассигнований.

На основании Национального отчета, Балтабаев А., 2009

Переопределение инструментов политики, включая планирование и условия принятия решений: Демократизация в странах Центральной Азии и Кавказа также изменила процессы лесной политики, открыв возможность участия в процессе принятия решений

новым действующим лицам и заинтересованным участникам. Это изменение вызвало новые потребности, равно как и новое понимание роли и функций лесов и конфликтов, которые могли породить различные социально-экономические и экологические интересы. Кроме того, лесной политике необходимо обратиться к решению проблемы растущего нерегулируемого антропологического воздействия, вызванного сложным экономическим положением. Вследствие этого также необходимо изменить методы принятия решений и планирования.

Степень эффективности функционирования лесохозяйственных организаций измерялась техническими параметрами, с использованием количественных индикаторов, таких как облесенные/восстановленные лесные территории и кубические метры заготовленной/переработанной древесины. Меньше внимания было уделено качественным аспектам, социальным целям и финансовой устойчивости. Широкое участие, межсекторальное сотрудничество и интерактивный процесс, основанный на оценке результатов и реализации решений, мог бы изменить процесс планирования управления лесами от количественной оценки планов управления лесохозяйственных предприятий к более качественной системе измерения.

Признание необходимости долговременного видения развития лесного хозяйства является одним из очевидных концептуальных изменений, принесенных в процессе разработки национальных лесных программ в страны Центральной Азии и Кавказа в качестве платформы для формулирования устойчивой лесной политики. Даже в таких странах, как Казахстан, где процесс разработки НЛП (NFP) все еще не получил официального оформления, отсутствие долговременной стратегии рассматривается как слабое звено в лесной политике. Процессы разработки НЛП уже были запущены в Армении, Кыргызстане и Узбекистане (См. Приложение 1), создав структуру, основанную на общественном обсуждении целей, средств и ответственности. В Кыргызстане НЛП (2005) является составной частью реформы лесной политики, проводящейся с 1998 года (См. диаграмму 4). В Узбекистане и Армении НЛП были определены совсем недавно. В общем, имеется насущная необходимость в разработке механизмов, обеспечивающих включение результатов среднесрочных оценок в стратегии реализации и обеспечении разделения ответственности за управление лесами и планирование между местными органами власти и службой государственной лесной охраны.

Хотя запуск процесса НЛП является только первым шагом, он представляет собой одно из главных изменений в инструментах лесной политики. Интегрированные планы управления в Кыргызстане, основанные на планировании землепользования на уровне села, в сочетании с обсуждением приоритетов и конструктивным разрешением споров,

являются одним из примеров их практического применения.

Диаграмма 4: Дорожная карта реформы лесной политики в Кыргызстане

Диаграмма 4: Дорожная карта реформы лесной политики в Кыргызстане



(Source: Unasylyva, 2006, N 225)

Новая законодательная база: Усилия по гармонизации и введению в действие правил и нормативов посредством надлежащих механизмов и стратегий правоприменения были предприняты во всех пяти странах, но отчеты об исследованиях показывают, что необходимы дальнейшие значительные усилия. Проблема состоит в том, что законодательство часто рассматривается как средство реализации реформ, в то время как в идеале сначала должна быть разработана политика. Подробный анализ результатов законодательных реформ не является целью данного отчета, но некоторую информацию об этом аспекте можно найти в страновых отчетах. (См. также Приложения 2-5, содержащие обзор политических средств, имеющихся в настоящее время в наличии в 5 странах, а также средств, все еще отсутствующих)

Обучение и информирование

В конце 1990-х годов лесной сектор утратил значительное количество квалифицированных и опытных специалистов вследствие внутренней/внешней миграции по политическим и экономическим причинам. Оставшиеся кадры в настоящее время приближаются к пенсионному возрасту, однако, улучшение условий в секторе по состоянию на 2000 год привлекает новых людей, включая молодежь. Все пять страновых отчетов отмечают значительный рост спроса на повышение квалификации существующего кадрового потенциала и создание нового. Кроме

технических знаний, требуются социальные и политические навыки чтобы реагировать на условия, возникающие в различных сферах и на различных уровнях сектора. Возможности для такой подготовки, включая наличие специалистов внутри страны для преподавания новых предметов и разработки нового учебного материала, практически не существует (См. Приложение 7).

Текущие изменения в государственном лесном секторе

Все вышеупомянутые изменения – создание новых политических учреждений, децентрализация, административные реформы и новые экономические и социально-политические контексты – оказали явное воздействие на структуру, управление и методы принятия решений в сфере лесного хозяйства в странах Центральной Азии и Кавказа. Поскольку теперь леса считались важным элементом социально-экологического уравнения, а не только источником древесины, ожидания от лесов, лесного хозяйства и учреждений лесного хозяйства уже стали иными.

В отличие от значительных изменений во внутренних контекстах этих стран, структура государственных учреждений лесного хозяйства остается традиционной, ограничивающей количество заранее определенных технических функций защитой, производством, лицензированием/контролем и управлением лесами. Более того, лесная политика сосредоточена на секторе. В общем, структура государственной институциональной системы лесного хозяйства характеризуется иерархическим руководством и жестко регламентированным потоком информации. В результате этого учреждениям не хватает гибкости для адаптации к изменениям и они должны преодолеть некоторые трудности в стремлении к модернизации.

Гармонизация лесной политики и стратегического планирования с другими секторами

Одним из основных проблемных аспектов, с которыми сталкивается лесное хозяйство, является интеграция приоритетов развития лесного хозяйства в политику других секторов. В соответствии с принципами, на которых основаны НЛП, документы, излагающие лесную политику и стратегию, обычно включают аспекты межсекторального согласования и гармонизации. Однако на практике сотрудничество с другими секторами, прямо или косвенно воздействующими на лесное хозяйство, как, например, с сельским хозяйством, экологией и финансами, все еще слабо. Принимая во внимание решения правительств проводить политику экономического развития в качестве приоритета, необходимость продвигать и поддерживать развитие

промышленности, это означает, что цели, связанные с этим стремлением, зачастую преобладают над целями, определенными в лесном секторе. В результате, не выделяется финансирование на другие виды государственного участия (такие как постановления, вносящие поправки) которые необходимы для реализации любой стратегии, даже если она очень четко определена.

Хотя новая лесная политика заявляет о возможности создания частной инициативы и вовлечения сообщества, нечеткость законодательства, касающаяся, например, лесопользования и налогообложения частнопредпринимательской деятельности, продолжает создавать трудности. Другим значительным препятствием, вызывающим озабоченность у работников лесного хозяйства и новых действующих лиц, является отсутствие опыта, знаний и конкретных инициатив на пути лучшей интеграции их деятельности. Более того, несмотря на то, что привлечение всех заинтересованных участников было введено в практику и фигурирует в политических заявлениях, принятие решений остается централизованным и специфически секторальным (См. Приложение А, содержащее обзор эволюции политических средств).

Всеобъемлющая законодательная реформа

Во всех пяти странах правовая основа лесного хозяйства обновляется посредством пересмотра Лесных кодексов и разработки подзаконных актов и инструкций. Однако поправки вносятся в выборочном порядке, без согласованного подхода или всеобъемлющего видения общих потребностей. Часто законы разрабатываются до разработки политики. Разработка новых законов, отмена устаревших и противоречивых инструкций, а также гармонизация с законодательством других секторов требуют долгого времени и являются ресурсоемкими (включая людские ресурсы). В результате этого все страновые отчеты отмечают, что законодательная реформа не соответствует текущим потребностям (См. Приложение В). В этом отношении необходимо урегулировать следующие аспекты:

- *Согласование национального законодательства с международными дискуссиями/решениями:* Внутренняя страновая динамика часто не согласуется с международными обязательствами, принятыми на себя странами. Таким образом, законодательная реформа на национальном уровне отстает. Например, новое лесное законодательство может не учитывать принципы устойчивого управления лесами, такие как участие, транспарентность в качестве средства борьбы с незаконными видами деятельности; и использование хозяйственных механизмов в качестве инструментов охраны лесов.

- *Согласование с нормативными документами и законами других секторов:* Другие

сектора часто пренебрегают интересами лесного хозяйства в своей политике и, таким образом, подрывают усилия по гармонизации законодательства и улучшению сотрудничества. Кроме того, громоздкая бюрократическая иерархия в государственном аппарате делает почти невозможным согласование внутри сектора и между секторами по применению законодательства и разработке новых законов. Эта проблема усугубляется слабыми механизмами правоприменения, зачастую вследствие того, что недостаток времени не позволяет предусмотреть такие механизмы. Результаты анализа указывают не только на отсутствие взаимодействия и готовности других секторов к гармонизации законов и совместному решению проблем, но также отмечают, что действующие лица в лесном секторе также не проявляют достаточно инициативны в этом отношении. Действительно, возможно, что основной причиной отсутствия согласования являются конкретные интересы, присущие одним секторам, но конфликтующие с другими: например, соперничество за использование земельных и водных ресурсов, производство в противоположность охране ресурса и развитие в противоположность сохранению. Традиционная и неформальная практика внутри государственного аппарата (напр., кумовство и коррупция) также могут прийти в противоречие с усилиями по модернизации законодательной, институциональной и политической структур.

- *Своевременная разработка механизмов реализации:* Исследование четко указывает, что основным недостатком законодательной базы является отсутствие или запоздалая разработка механизмов реализации, таких как подзаконные акты, инструкции и процедуры согласования, для своевременного удовлетворения потребностей сектора в процессе реформ. Например, при развитии экономических реформ и частного сектора, правила и нормативы не обеспечивали достаточной базы для генерирования доходов от лесохозяйственной деятельности, ограничивая, таким образом, возможности альтернативного финансирования сектора. Более того, анализ показывает, что механизмы реализации должны быть пересмотрены, как только изменятся роль и функции службы государственной лесной охраны. Общеустановленные механизмы кросс-секторального правоприменения также вносят свой вклад в интеграцию целей лесного хозяйства в расширенную повестку дня.

- *Создание потенциала для удовлетворения текущих потребностей:* В настоящее время чувствуется недостаток знаний и опыта более широкого направления, чем узко технические знания в лесоводстве или законотворчестве лесного хозяйства. В значительной степени это приводит к тому, что законы носят исключительно секторный характер.

Укрепление административной реформы

Административные реформы продвигаются медленно в каждой из пяти стран и реформы, относящиеся к лесному сектору, не являются исключением, особенно учитывая сложную структуру действующих лиц и заинтересованных сторон (stakeholders) и их различные требования (См. Приложение С, содержащее обзор институциональных/административных реформ). Согласно информации, содержащейся в страновых отчетах, следует укрепить потенциал, необходимый для проведения административных реформ, в следующих сферах:

Разработка четкой стратегии децентрализации:

Пересмотр функций и ответственности, наряду с делегированием некоторых из них на региональный уровень, в настоящее время является частью политики в каждой из пяти стран, также как и вовлечение частного сектора (там, где это возможно), местных сообществ и других министерств и агентств. Однако несколько факторов препятствуют институциональной реформе: отсутствие опыта и механизмов децентрализации, включая включая недостаток комплексных стратегий (особенно в финансовых аспектах) и надлежащей координации политики; раздробленность структур местного самоуправления и, среди прочего, недооценка местной традиционной практики в плане самоорганизации сообществ. Более того, неясны механизмы передачи функций органам местного самоуправления, а соответствующая нормативная база разрабатывается не своевременно. Другими словами, в отсутствие механизмов и институциональной и финансовой автономии, не существует структуры для реализации децентрализации. В случае Казахстана и Кыргызстана процесс децентрализации, также как и передача обязанностей и полномочий на местный уровень, началась до создания необходимого потенциала на месте.

Анализ степени соответствия функций изменяющемуся контексту и целесообразности их определения и перераспределения:

Хотя административные функции и определены, случается их дублирование на разных уровнях. Традиционные технические/контрольные функции более не являются целесообразными в новом контексте, учитывая растущую важность и роль новых действующих лиц. Принимаемые в настоящий момент усилия в отношении перераспределения функций (производство, контроль/лицензирование, управление, охрана) горизонтально между различными агентствами и вертикально внутри самого сектора, носят, скорее, спорадический характер. Даже когда охранные и производственные функции юридически разделены, как в Казахстане, Кыргызстане и частично в Узбекистане, не существует согласования между ответственными

учреждениями (См. Приложение 8, содержащее список доступных и отсутствующих средств лесной политики, которые были бы полезными для переопределения и классификации функций).

Определение надлежащих механизмов для эффективной финансовой децентрализации:

Административная децентрализация и передача ответственности и функций на местный уровень не сопровождались полной финансовой децентрализацией. Кроме того, механизмы отделения хозяйственных функций от контрольных, и производственных функций от охранных, ограничены. Также отсутствует гибкость в возможности генерирования доходов и реинвестировании на местном уровне, поскольку бюджетные фонды все еще распределяются централизованно, а средства для достижения этих целей все еще не разработаны. Нормативные процедуры отсутствуют и, в результате, потенциал для развития реинвестиций и стратегии по сбору средств слабы. В свою очередь, отсутствие потенциала является одной из основных причин того, что финансовые инструменты не соответствуют требованиям, а децентрализация ограничивается только административными функциями. Обычно леса генерируют некоторый доход, который реинвестируется обратно в сектор, но, как часть приватизации и перехода к рыночной экономике, хозяйственная/производственная функция была одной из первых, переданных действующим лицам вне государственного сектора. Несмотря на незначительные возможности самофинансирования лесного хозяйства, сектор получает финансирование, часто по остаточному принципу из местных бюджетов.

Определение четкой приватизационной политики: Приватизация в лесном секторе все еще находится в зачаточной стадии и сталкивается со многими проблемными аспектами. Она не поддерживается финансовыми механизмами, нормативная основа лесопользования или развития частного лесовладения лишена четкости и ясности, налоговое законодательство, регулирующее переработку/заготовку в частном секторе, непоследовательно, а стратегиям приватизации производственных функций не хватает четкого видения и передовых решений для выживания лесохозяйственных предприятий в новом климате. Например, в Казахстане, вследствие чрезмерной приватизации производственных функций, субъекты предпринимательской деятельности утратили способность к самофинансированию деятельности. В то же самое время альтернативные источники дохода ограничены, неопределенны, и не всегда соответствуют фактическому спросу.

Вовлечение местных сообществ: Вовлечение действующих лиц частного сектора и сообществ широко продвигается в политических выступлениях, но, на практике отсутствуют как мотивация для движения в этом направлении, так и механизмы для его

фасилитации. Таким образом, использование потенциала профессиональных знаний и опыта действующих лиц частного сектора часто недооценивается. С одной стороны, участие в лесной политике и процессах управления лесами, наряду с последующим приданием новых ролей, изменяют структуру организаций заинтересованных участников и оказывают воздействие на государственные учреждения, их роли и функции. С другой стороны, классическое видение лесного хозяйства как сферы, требующей конкретных технических знаний, ограничивает доступ неспециалистов к принятию решений. Для работников лесного хозяйства разделение технических функций с местными сообществами часто становится способом обеспечить дешевую рабочую силу, в основном вследствие того, что механизмы поощрения вовлечения сообщества или не были приняты или не имеются в наличии.

Создание местного потенциала (на децентрализованных уровнях): Укрепление потенциала и профессиональных знаний соответствующих новому контексту является предварительным условием для успеха любой реформы, но все еще отсутствует на всех уровнях, особенно на уровне органов местного самоуправления. Например, профессиональные знания в области коммуникации и разрешения конфликтов, разработки лесной политики и планирования деятельности по управлению лесами, принимающей во внимание как рыночные, так и нерыночные ценности, - многое из этого либо не принимается во внимание, либо неточно оценивается в настоящее время.

Разработка коммуникационной и образовательной политики

Несмотря на то, что изменяющиеся контексты открывают границы лесного хозяйства и поощряют кросс-секторальное сотрудничество, реализация реформ затруднена, когда другие сектора остаются сосредоточенными на своих собственных интересах и когда другие приоритеты преобладают на национальном уровне. Некоторые элементы межсекторальной координации разрабатываются, но механизмы, включая информационную стратегию для сектора, все еще официально не оформлены.

Исторически сложилось так, что научно-исследовательская деятельность, образовательная деятельность и обучение в сфере лесного хозяйства были ориентированы почти полностью на защиту лесов и развитие лесопосадок. Они не учитывают новый набор обстоятельств или новое видение лесного хозяйства, отличное в каждой стране. Как таковые, учебные планы больше не отвечают сегодняшним потребностям, не существует систематического подхода для модернизации системы, и мало проанализирован будущий спрос на специалистов и квалификации. Со времени обретения независимости произошел бурный рост новых профессиональных/учебных заведений и драматический рост количества специалистов лесного хозяйства. Однако

качество преподавательского состава и образования в целом не соответствует единому стандарту, чтобы не сказать сомнительное качество.

Возможные перспективы

Возможной будущей ролью государственных учреждений лесного хозяйства будет роль фасилитаторов для определяющегося большого количества новых заинтересованных участников (stakeholders) и их различных, иногда конфликтующих, интересов. Государственные учреждения лесного хозяйства могут также играть ведущую роль в разработке стандартов для различных лесохозяйственных мероприятий, при консультации с этими заинтересованными участниками (stakeholders). Поскольку большинство производственных функций будут переданы местным сообществам и частным предприятиям, вряд ли государственный сектор будет играть сколько-нибудь значительную роль в производстве древесины. В лучшем случае его сфера ограничится управлением государственными товарами и услугами, часто на основании договорных отношений. Вслед за совершенствованием функций, потребности в знаниях сотрудников гос. учреждений лесного хозяйства, вероятно, также изменятся соответствующим образом (См. Вставку 7).

Вставка 7. Возможные новые функции государственных учреждений лесного хозяйства

Функции	Знания/требуемые навыки
Политика и регулирование	<ul style="list-style-type: none"> • Более широкая перспектива роли лесов и лесного хозяйства в экономике. • Роль различных игроков/сегментов общества; • Подход к поощрению положительной реакции различных игроков.
Защита	<ul style="list-style-type: none"> • Угрозы лесам и источники угроз; • Инструменты и способы для борьбы с различными угрозами; • Экономически эффективное применение лесного законодательства.
Управление ресурсами	<ul style="list-style-type: none"> • Экономические, социальные и экологические аспекты управления лесами; • Последствия различных вмешательств, включая затраты и выгоды; • Природа конфликтов в управлении ресурсами и подходы к их разрешению.
Фасилитация	<ul style="list-style-type: none"> • Поведение различных игроков; • Социально-экономические условия, поощряющие/препятствующие управлению лесными/древесными ресурсами; • Реакция на различные рыночные/нерыночные механизмы.

Источник: Nair, 2009

В соответствии с этим видением лесохозяйственное ведомство будет продолжать отвечать за разработку и реализацию **политики**, законодательства, инструкций и, в интересах предоставления товаров и услуг для общественного потребления, управлять деятельностью, связанной с охраной лесов, например, от пожаров, вредителей и болезней, а также управлять особо охраняемыми природными территориями.

Регулирующая функция может включать разработку и реализацию государственной стратегии защиты лесов, облесения, лесовосстановления и лесопользования, которые должны определить приоритеты развития лесного сектора, выявить деятельность по расширению координации, и предоставить основу для нормативного, хозяйственного и регулирующего аспектов управления лесами. В то же самое время, разработка долгосрочного планирования и стратегий должна вовлекать всех значимых заинтересованных участников.

Ответственность за **управление лесами** может быть поручена специализированной организации, отвечающей за хозяйственное использование лесных ресурсов (как в случае Армении и Казахстана) или может быть децентрализована на местный уровень. Эта функция может включать:

- охрана лесов: охрана почвы, запасов воды и ценного древостоя, регулирование климата, рекреация и туризм;
- управление для устойчивой поставки древесины и недревесных продуктов леса;
- лесозащита: восстановление и борьба с вредителями и болезнями;
- поддержка лесной информационной системы (реестр).

Фасилитация и разрешение конфликта является новой функцией, которую приняла на себя государственная лесная служба по мере ее адаптации к новой роли. Новые действующие лица усиливают давление на государство в целях отделения политической/регулирующей функции от управления. С ростом значения международных конвенций и добровольных соглашений, а также большей потребности в кросс-секторальном сотрудничестве, функция лесной политики/регулирования больше не подпадает строго под сферу действия лесохозяйственного ведомства. Скорее, ее основной функцией будет создание благоприятных условия для других игроков по эффективному управлению ресурсами (Nair, 2009). Другими словами, государственное агентство лесного хозяйства должно начать действовать в качестве фасилитатора в поисках компромиссных решений в сфере лесопользования и управления лесами между заинтересованными участниками. Однако, на пути к этому есть несколько трудностей, присущих этой функции, например, отказ от власти и статуса единоличного принятия решений в пользу более сдержанной роли посредника в разрешении конфликтов. Изменение в отношении и поведении, необходимое для совершения этого перехода, будет трудным, потребует времени, новых знаний и иных навыков. Успех будет зависеть в значительной степени от построения потенциала внутри учреждений для выполнения, среди прочего, следующих функций:

- *Координация*, включая разработку политики, принятие решений по вопросам, связанным с природными ресурсами и окружающей средой, правоприменение (напр., Правоприменение, управление и торговля в лесном секторе (FLEGT), обмен информацией участие в трансграничных инициативах
- *Построение потенциала* заинтересованных участников
- *Разработка кампаний по информированию общественности*

Выводы и рекомендации

Анализ степени, в которой государственные учреждения отвечают на проблемные аспекты переходного периода, а также связанные с ними новые экономические, политические, социальные и экологические приоритеты, показывает необходимость глубокой реформы их основополагающих ролей и функций, нежели чем простая организационная перестройка. В бывших Советских республиках растущий спрос на лесные услуги/продукцию и появление новых действующих лиц оказывают сильное внутреннее давление в пользу такого изменения. Эти страны должны также действовать в более широком глобальном контексте, определяющем условия и стимулы для укрепления учреждений и лучшего соответствия потребностям. Таким образом, государственные учреждения лесного хозяйства в странах Центральной Азии и Кавказа претерпевают различные изменения, многие из которых являются поверхностными, в основном сводящиеся к организационным структурам и ротации персонала. Все страновые целевые отчеты отмечают, в качестве последствий, утрату преемственности и институциональной памяти. Они предсказывают также, что в долгосрочной перспективе это положение будет в дальнейшем подрывать уверенность в эффективности и управленческом потенциале государственных учреждений лесного хозяйства. Тем не менее, начальные свидетельства показывают, что изменение роли и перераспределение управленческих функций между различными государственными органами или частным сектором могут быть эффективными (например, в Грузии). В Казахстане и, в меньшей степени, в Армении, учреждения лесного хозяйства были реорганизованы для управления ими в качестве независимых в финансовом отношении коммерческих предприятий.

Основные институциональные реформы в лесном секторе стран Центральной Азии и Кавказа связаны с двумя более широкими изменениями: (i) новая роль государства и последующее появление новых действующих лиц, (ii) более широкий взгляд на леса как часть общего развития, и, как следствие, потребность в более тесном кросс-

секторальном сотрудничестве. Следовательно, государственные учреждения лесного хозяйства должны видоизменить свои функции для отражения этих изменений, если они хотят ответить любым значительным способом на проблемные аспекты, с которыми они сталкиваются, включая интеграцию в политику и стратегии других секторов и непрерывные пересмотр и адаптацию нормативов и инструкций. Новые функции, новые действующие лица и новые институциональные мероприятия также потребуют всеобъемлющей информационной и образовательной стратегии.

Выводы данного анализа и результаты практического семинара привели к формулированию особых фокальных сфер, которые должны быть разработаны для усиления государственных учреждений лесного хозяйства.

Новое институциональное устройство в лесном секторе в качестве шага на пути к интеграции

Появление новых действующих лиц и ролей внутри сектора, в сочетании с изменившимися ожиданиями от лесов и лесного хозяйства, требуют обновления институционального устройства как структуры для укрепления отношений внутри сектора. Первым шагом в этом направлении будет пересмотр существующих функций государственной лесной службы.

Децентрализация и передача функций потребуют:

- Оценки текущих функций и степени их соответствия изменившемуся окружению, потребностям и потенциалу лесного сектора.
- Подтверждения текущих функций, которые необходимо сохранить, и выявления новых функций, которые позволят государственной лесной службе соответствовать запросам и ожиданиям, вытекающим из изменяющихся внутреннего и глобального контекстов.
- Разработка новой (нормативной) системы регулирования.

В дополнение к этим задачам необходимо принимать во внимание следующие вспомогательные меры:

- В то время, когда ожидается, что децентрализация и приватизация приведут к сокращению денежных поступлений в государственную лесную службу, по мере утраты ей многих функций в производственном секторе лесного хозяйства, растущее значение экологического и социального измерений лесов и решимость правительства в вопросе увеличения особо охраняемых природных территорий,

необходимо увеличение бюджетных ассигнований. Это реальная действительность, которую необходимо учитывать при разработке стратегий децентрализации.

- Финансовая децентрализация должна сопровождать передачу функций управления на местный уровень.
- Основываясь на опыте Казахстана в сфере децентрализации (См. Вставку 8), роль органов местного самоуправления должна также учитываться при пересмотре институциональной структуры. Например, для того чтобы избежать конфликтов, связанных с перераспределением власти и функций, следует предпринять подробный анализ видов деятельности, ролей, потенциала и функций различных действующих лиц.

Местные органы государственной власти, на которые в результате децентрализации и приватизации в настоящее время возложены новые функции и ответственность, и новые частные лесовладельцы (сообщества и частные лица) нуждаются в профессиональной поддержке со стороны специалистов лесного хозяйства. Следовательно, будет создана совершенно новая функция: оказание услуг.

Действительные примеры эффективных функциональных изменений редки, зачастую вследствие того, что процесс все еще проходит стадию тестирования. Кроме того, такая инновация требует комплексного подхода, включающего такие компоненты, как построение потенциала, стратегия подбора кадров, коммуникационная-информационная стратегия и новые инструменты управления, дополненные техническим оснащением. В силу необходимости, эта задача требует больших затрат времени, является ресурсоемкой и требует от государства решимости в проведении изменений.

Одним из эффективных способов укрепления государственных учреждений лесного хозяйства является *создание потенциала* (включая осознанное понимание необходимости этого) для создания нового устройства внутри государственного лесного ведомства. Эта задача требует выхода за рамки технического измерения лесного хозяйства и включения в него социальных, экономических и коммуникационных аспектов. Открытость к изменениям, гибкость и адаптируемость также являются важными. Такой потенциал строится не только традиционными методами, такими как практические семинары, но также регулярным вовлечением заинтересованных участников в мероприятия, такие, как обсуждения приоритетов развития и стратегических направлений лесной политики, заседания групп экспертов и другие, проводящихся как на национальном, так и на региональном уровнях.

Например, участие представителей Турции и Таджикистана в региональном практическом семинаре «Текущие реформы государственных учреждений лесного хозяйства в странах Центральной Азии и Кавказа», организованного в качестве составной части данного анализа, подтвердило пользу регионального обмена информацией и опытом, как составляющая часть процесса приобретения новых навыков.

Укрепление регулирующих функций посредством лучшего со- правления (governance)

По мере адаптации учреждений к изменяющимся контекстам, нормативы и инструкции должны адаптироваться соответственно – эта задача является насущной, но трудно решаемой (Глава 3.2.b):

- Лесное законодательство в каждой стране должно быть гибким и отражать новые внутренние контексты, вместо простого дублирования положений, существовавших при Советском Союзе.

- Должен быть создан национальный координационный механизм для обновления и разработки законодательства, учитывающего кросс-секторальные интересы, должны быть проведены другие реформы по результатам, имеющим отношение к данному вопросу международных обсуждений.

- Необходимо ввести в действие систему для обеспечения своевременной реализации принятых правительственных решений – например, приказов, постановлений, нормативов и инструкций.

По мере изменения роли государства, регулирующие функции государственной лесной службы не должны ограничиваться разработкой и применением нормативов. Поскольку она сохраняет за собой главную ответственность за лесную политику и, следовательно, за выявление приоритетов посредством переговорного процесса, осуществление этой регулирующей функции должно быть также модернизировано. Следует сосредоточиться на новых политических механизмах и инструментах, основанных на непрерывных и последовательных процессах для создания и распространения знаний, обсуждать и согласовывать политические цели, определять решения и вносить поправки на основе мониторинга и оценки исполнения (СЕС, 2001). Учитывая, что надлежащее со-правление (governance) вводит новых действующих лиц в политические процессы, требуется значительное время и создание необходимого потенциала для обеспечения целенаправленного участия различных заинтересованных участников, в том числе и посредством расширения властных полномочий и

разделения ответственности. Также необходимы координация между секторами и различными уровнями принятия решений, и новые рыночные механизмы.

Новая политика информирования и образования для содействия фасилитации и интеграции

В настоящее время в лесном секторе стран Центральной Азии и Кавказа ухудшение потенциала на профессиональном уровне усугубляется растущей и все более срочной необходимостью в новых навыках и знаниях, соответствующих новым ролям и функциям. В ходе институциональной реформы, когда новые действующие лица берут на себя некоторые функции управления лесами, фасилитация может стать одной из основных функций государственной лесной службы. Для поддержки этого нового направления, необходимо переключиться от «командно-контрольного» к «координационно-связующему» менталитету.

- **Системы оценки** современного профессионального потенциала и будущего спроса должны быть введены в действие для определения потребностей в профессиональных кадрах и модернизации учреждений лесного хозяйства.

- Большое количество учебных/профессионально-учебных заведений лесного хозяйства не гарантирует **качество подготовки** специалистов, а учебные планы не учитывают социальные/коммуникационные и политические аспекты, отражающие в новое видение лесов и их роли. Более того, устаревшие технические методы не способствуют диалогу, обсуждению, свободному мышлению или анализу. Скорее, они основаны на подчиненном отношении между преподавателем и студентом. Следовательно, требуются **новые методы обучения** и подготовки преподавательского состава («обучение обучающихся лиц»).

К пересмотру учебных программ должны привлекаться специалисты лесного хозяйства всех уровней (от административного до полевого). Учебные программы должны быть связаны со сферой применения, а также учитывать местные особенности и необходимость адаптации.

Обучение кадров может быть организовано по модульной системе (напр. интегрированное лесопользование) для смешанных групп, включающих представителей лесной службы, местной администрации, местных пользователей и частных предпринимателей. По мере того как социальные аспекты в лесном хозяйстве набирают силу, в учебные программы и курсы необходимо вводить новые дисциплины, такие как лесная политика, коммуникация, участие и разрешение конфликтов. Научно-исследовательская деятельность в сфере лесного хозяйства также должна быть

адаптирована к возникающим проблемным аспектам.

Лесному сектору требуется разработка новой образовательной стратегии совместно с Министерством народного просвещения, включая элементы, относящиеся к оценке/аттестации преподавательского состава и определение потенциала и эффективности учебных заведений по предоставлению специализированного обучения в сфере лесного хозяйства. Лесохозяйственное ведомство может быть вовлечено в оценку качества образования, а также в установление количества выпускников в соответствии с потребностями сектора.

Хорошая коммуникационная стратегия поможет продвижению интересов лесного сектора как на национальном уровне, например, для межсекторальной координации и лоббирования для получения ресурсов, так и на местном уровне для мотивирования вовлечения сообщества и продвижения децентрализации.

Укрепление регионального сотрудничества

Результаты данного анализа и обсуждения в ходе регионального практического семинара ясно показывают, что опыт каждой из стран Центральной Азии и Кавказа является уникальным и, использование его может быть очень полезным для соседних стран. Реформа лесной политики проводится в Кыргызстане с 1997 года и ведется многоплановая работа по Национальному лесоустройству (при поддержке Швейцарского Агентства по Развитию и Сотрудничеству (ШАРС) и по оценке лесных ресурсов (при поддержке ФАО). Перекрестный контроль данных, собранных в ходе этих независимых друг от друга мероприятий предоставил всеобъемлющее видение потенциала и приоритетов для управления лесами. Страна также показала, что вводится интегрированный подход к управлению лесами наряду с вовлечением местного населения. Опыт на местном уровне оказался положительным, специалисты были обучены, а методика адаптирована к горным условиям. Таким образом, Кыргызстан находится в хорошем положении для предоставления консультаций и помощи в реализации реформ другим странам региона.

Опыт Казахстана в проведении классической таксации леса и лесоустройства со времени обретения независимости от Советского Союза, и обученные для этой цели специалисты, также могут оказаться полезными другим странам, заинтересованным в проведении такой работы. В настоящее время необходимы межгосударственные (межправительственные) соглашения для запуска такого вида сотрудничества – длительный и формальный процесс, особенно вследствие того, что лесное хозяйство не является правительственным приоритетом. Если такие соглашения могли бы быть заключены на региональном уровне как часть внутрирегионального сотрудничества,

ФАО могла бы поддержать или облегчить этот процесс.

Региональные центры повышения квалификации, такие как поддерживаемый ФАО в Узбекистане, могли бы быть умножены, предложив специализированную профессиональную подготовку специалистам различных отраслей лесного хозяйства (включая переработку), а также лесопользователям и заинтересованным участникам. Однако таким центрам потребуется содействие, как в плане организации, так и профессиональной компетенции.

Несомненно, что одним из основных проблемных аспектов в построении новой институциональной структуры в странах Центральной Азии и Кавказа является переход к новому пониманию и принятию изменяющейся роли государства и государственных учреждений лесного хозяйства. Без такого видения дальнейшее развитие сектора может оказаться невозможным. ФАО, с ее профессиональной компетенцией и знаниями, приобретенными в ходе проведения FOWECA и других исследований, может сыграть важную роль в поддержке этих стран в их решении реформировать свои учреждения и построить потенциал, необходимый для достижения этой цели.

Библиография

Abduhalilov, A., 2007 – Stages and special features of the administrative reforms in the Republic of Uzbekistan. ADB : Technical Assistance Report, 2007 - Republic of Uzbekistan: Policy and Institutional Reform Support, <http://www.adb.org/Documents/TARs/UZB/41595-UZB-TAR.pdf>

Азиатский банк развития (АБР). 2006. Страновая стратегия и программа (2006–2010 гг.): Республика Узбекистан. Манила.

Chtrchyan&Wooden, 2005 - EPAC, Manual on Public Participation *Federalism*. World Bank Institute Learning Resources Series.

ФАО, 2005. Перспективное исследование лесного хозяйства Западной и Центральной Азии до 2020 года, FOWECA, Республика Армения, Национальный отчет, 2005

Friedland, Roger; Alford, Robert R. 1991: Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. Aus: Powell, Walter; DiMaggio Paul (eds): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago (University of Chicago Press): 232-263.

Georgia : Country Strategy Paper (CSP) was adopted by the Commission on 27 December 2001, http://www.parliament.ge/files/491_11055_577981_NIP-2002-2003.pdf

Giessen Stark, David; Bruzst, Laszlo 1998: Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe. Cambridge (Cambridge University Press).

Giovarelli, Renée; Akmatova, Cholpon 2002: Local Institutions that Enforce Customary Law in the Kyrgyz Republic and their Impact on Women's Rights. (Agriculture & Rural Development epaper) Washington, D.C.

Glen Wright, 2006 - Report on Decentralization in The Central Asia Region, for the Fiscal Decentralization Initiative Conference
<http://lgi.osi.hu/cimg/0/0/6/5/6/CentralAsiaRegionalReport.doc>

Helmke, Gretchen; Levitsky, Steven 2004: Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. In: Perspective on Politics 2 (4) 2004:725-740.

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADK763.pdf

http://www.ca-c.org/online/2007/journal_eng/cac-06/02.shtml

<http://www.cagateway.org/en/topics/19/71/>

<http://www.profor.info/pdf/FITfinal.pdf>

Илолов, Мамадшо; Худоиев, Миродасен 2001: Местное самоуправление в Таджикистане. В: Мунтяну, Игорь (ред.): Разработка новых правил игры в старых условиях. Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии. Будапешт: Институт «Открытое общество»: 603-648.

Кожоев, Э. 2004: Проблемы и перспективы развития ассоциаций водопользователей в Кыргызской Республике. Бишкек.

Lauth, Hans-Joachim 2000: Informal Institutions and Democracy. In: Democratization (7)4: 21-50.

Markarov, A., 2008 – Institutional reform as part of democratic transition in Armenia

CA&CC press, 2008 http://www.ca-c.org/online/2001/journal_eng/cac-04/11.maren.shtml

Отдел поддержки АВП при Департаменте водного хозяйства КР 2001 – Проект бюллетеня No. 1,

Nair, CTS, 2009 - Learning and institutional transformation: the challenges for public sector forestry organizations in developing countries. http://www.iddri.org/Activites/Conferences-internationales/090622_Nancy_IUFRO_RefGov_Nair.pdf

Sehring, Jenniver 2005: Water User Associations (WUAs) in Kyrgyzstan. A Case Study on Institutional Reform in Local Irrigation Management. (ZEU Discussion Paper No. 24).

Thelen, Kathleen (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Annual Review of Political Science 3 (2): 369-404.

Tony Verheijen, Sergei Sirotkin, and Anastazia Kozakova, 2001 - Reforms on the Silk

Road: Institutional Reform in Central Asia, Beyond Transition Newsletter, Vol. 12, No. 3,

FAO, 2009, Forest Tenure in West and Central Asia, the Caucasus and the Russian Federation

FAO, FOWECA, 2005 - Country paper, “State and development of forestry sector in the Republic of Uzbekistan till 2020”

ЕЭК ООН. 2002с. *Обзор результативности экологической деятельности: Кыргызстан*. Нью-Йорк и Женева, ООН.

Программа развития ООН (ПРООН). 2005. *Цели развития тысячелетия. Страновые отчеты*. Доступно в Интернете: <http://www.undp.org/mdg/countryreports.html>

ЕЭК ООН. 2002а. *Обзор результативности экологической деятельности: Узбекистан*. Нью-Йорк и Женева, ООН.

ПРООН - 2007: Европа и Содружество Независимых Государств, http://europeandcis.undp.org/?menu=p_region®ionID=6, оценка по состоянию на 18 сентября 2007 г.

Undp - Bratislava, 2005 *Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus*, <http://rbec.undp.org/files/uploads/LG/FiscalDecentralization2005.pdf>

ПРООН Узбекистан, Доклад о развитии человеческого потенциала в Узбекистане 2005: децентрализация и развитие человеческого потенциала, 2005.

UNDP, 2003 - *Kyrgyz Republic Millennium Development Goals Progress Report*, 2003, 14. www.undp.kg.

USAID, 2007 - *Regional Economic Performance Assessment Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, Tajikistan*

WB, 2005 - *Forest Institutions in transitions, experiences and lessons from Eastern Europe and Central Asia region*, ECSSD, WB

Приложения

Приложение 1: Процесс реализации НЛП в странах Центральной Азии и Кавказа

Страна	НЛП	Основной упор	Достижения	Трудности	Комментарии
Армения	Принята в июле 2005 года; охватывает: краткосрочный период (2006-2008), среднесрочный период (2008-2010) и долгосрочный период (2010-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшает законодательную основу и институциональную структуру; • переопределяет методы планирования; • оценивает лесные ресурсы и экологические аспекты; • укрепляет лесоохрану, лесозащиту, лесовосстановление и облесение; • повышает экономическую эффективность; • обращается к другим приоритетам, таким как сертификация, социальные параметры, научные исследования, образование, финансирование и международное сотрудничество 	Центр государственного лесного мониторинга был создан в ноябре 2005 года	Задержка в создании НЛП Национальный координационный совет задерживает координацию и мониторинг реализации НЛП.	Документ намечает в общих чертах области улучшения лесной экономики и мобилизует внутренние финансовые ресурсы посредством усовершенствования практики управления лесами. Однако для достижения целей необходима более сильная решимость правительства.
Грузия	разработана в 2004 году			Еще не одобрена Правительством	Разработка НЛП предложена в качестве приоритета до реструктуризации сектора.
Казахстан	нет НЛП				Стратегия развития лесного хозяйства находится в стадии разработки
Кыргызстан	принята в 2005 году	Сосредоточен на сохранении лесов и биоразнообразия, устойчивом управлении лесами, реструктуризации государственной лесной охраны, реформировании сектора, расширении роли местных сообществ в лесопользовании и развитии и улучшении информационной политики.	<ul style="list-style-type: none"> • 5-летний план реализации НЛП был определен и одобрен 2005 году; • рост особо охраняемых природных территорий; • функциональный анализ в стадии реализации. 	Необходима система оценки и адаптивования лесной политики на регулярной основе.	НЛП является частью цикла лесной политики и дополняет долгосрочную стратегию развития сектора. Она определяет цели и ожидаемые результаты, также как и график, средства для достижения целей, и устанавливает ответственность. Комплексные планы управления, в качестве одного из инструментов реализации НЛП, являются следующим шагом в цикле кыргызской лесной политики.
Узбекистан	НЛП в стадии разработки при поддержке ФАО	Будут введены меры для развития сектора, такие как новые виды лесовладения; совместное управление лесами, децентрализация и межсекторальная координация			Новый Лесной кодекс является одним из предварительных условий для НЛП, но в настоящее время отсутствует.

Приложение 2: Политические средства (имеющиеся в наличии)

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
НЛП (2005)	Законодательные и институциональные изменения в государственной структуре и лицензировании	Законодательная база для развития лесного хозяйства Принципы охраны лесов включены в Лесной кодекс	НЛП	Начат процесс НЛП
Лесная стратегия		Индикативный план социально-экономического развития страны	Национальная концепция развития лесного хозяйства	Разработан проект стратегии
План действий по обузданию незаконных лесозаготовок		Разделение контрольных и хозяйственных функций; Передача функций и ответственности на местный уровень	План действий по обузданию незаконных лесозаготовок; комплексные планы управления; Стратегия для разделения функций	
лесовосстановление /фонд развития	Укрепление финансового состояния за счет государственного бюджета	Гарантированное финансирование для реализации политики	План действий	
Стратегия сокращения бедности			Национальная стратегия развития, основанная на концепции экологической безопасности	

Приложение 3: Политические средства (отсутствующие)

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
Слабое кросс-секторальное сотрудничество	Отсутствует НЛП	Отсутствует стратегия для лесного развития	Отсутствует одобренная стратегия для комплексных планов управления	Отсутствует долгосрочное или среднесрочное видение
Отсутствует стратегия адаптации к изменению климата	Отсутствует официальная лесная стратегия		Отсутствуют механизмы привлечения частной инициативы в лесное хозяйство	Отсутствует Лесной кодекс (в процессе разработки)

Приложение 4: Законодательная реформа (имеющаяся в наличии)

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
Лесной кодекс: определение леса; классификация лесов, включая производственный потенциал; разнообразные возможности лесовладения	Закон о правительственных структурах; закон о лицензировании лесопользования	Обновленный Лесной кодекс: разделение контрольных и хозяйственных функций местных властей и ответственности различных учреждений внутри сектора; Лесной кодекс гармонизирован с Экологическим кодексом и постановлениями других агентств; определение «частного лесного хозяйства» как в Земельном кодексе, так и в Водном кодексе	Приватизация лесоперерабатывающих предприятий	

Приложение 5: Законодательная реформа (отсутствующая)

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
Отсутствует конкретное руководство по управлению лесами согласно категориям /состоянию; Устаревший Лесной кодекс; отсутствует руководство по управлению лесами местными сообществами вследствие передачи этой функции	Отсутствует конкретное руководство по управлению лесами согласно категориям/состоянию; Устаревший Лесной кодекс; отсутствует руководство по управлению лесами местными сообществами,	Отсутствует Национальная стратегия развития лесного сектора, следовательно, сектор не связан с более широкими целями развития	Механизмы передачи производственных функций частному сектору не отрегулированы	Действующий Лесной кодекс слишком общий
Отсутствует нормативная база для введения в действие законодательства регулирующего государственную лесную охрану Отсутствует руководство о принципах управления лесами	Отсутствует нормативная база для введения в действие законодательства регулирующего государственную лесную охрану		Отсутствуют четкие инструкции о частном лесном хозяйстве	Подзаконные акты не гармонизированы
Законодательные документы не гармонизированы, например, в Земельном кодексе понятие права собственности	Законодательные документы не гармонизированы,		Земельный налог в частном лесном хозяйстве не отрегулирован	
Лесной кодекс не учитывает другие виды землепользования; нет определения категории земель «лесные площади»	Лесной кодекс не учитывает другие виды землепользования; нет определения категории земель «лесные площади»		Отсутствует механизм мониторинга реализации законодательных реформ (одни декларации)	

Приложение 6: Административная/институциональная реформа (имеющаяся в наличии)

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
Концепция институциональной реформы	Предложена новая структура лесной службы	Определены функции/ответственность министерств /агентств	Определены виды функций	Четко определена ответственность
Центр лесного мониторинга		Определены функции, относящиеся к разработке и реализации политики		
		Создана межведомственная комиссия для межсекторального сотрудничества		

Институциональная реформа (отсутствующая)

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
Нет лесной службы	Функции четко не определены и не разделены	Нет четкой стратегии	Отсутствует стабильность или преэминентность инициатив вследствие постоянных структурных изменений	
Нет частных учреждений				Нет распределения функций
Слабое управление человеческим потенциалом		Слабый потенциал (проф. и материальный) в децентрализованных органах		Слабое управление кадрами
Нет координационного органа по НЛП				

Приложение 7: Реформа информации/обучения/научно-исследовательской деятельности (имеющаяся в наличии)

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
Курсы специализации по лесному хозяйству	Факультет и научноисследовательский институт лесного хозяйства		Академия наук занимается разработкой новых технологий для сектора	Структура для расширения обучения и передачи знаний
Растущий интерес НПО и общественности к информации			Обучение/образование лесничих; специализированные отраслевые газеты и журнал	

Реформа информации/обучения/научно-исследовательской деятельности (отсутствующая)

Армения	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Узбекистан
Необходимость непрерывной профессиональной подготовки	Низкое качество образования	Нет программы для проф. подготовки, службы консультаций	Нет официальной стратегии улучшения профессиональных качеств кадров	Низкое качество профессионального обучения
Отсутствует служба пропаганды лесохозяйственных знаний	Нет стратегии или программы расширения профессиональной подготовки	Отсутствует служба пропаганды лесохозяйственных знаний (проф. подготовки);	Нет контроля качества учебных заведений	
Ограниченное наличие и доступ к информации	Нет стратегии развития лесной науки и образования	Ограниченный доступ к информации		Отсутствие современных средств доступа к информации, включая качественный материал на местном языке
Отсутствие знаний и научных исследований по проблемам лесного хозяйства		Слабая база и стратегия для развития науки		Плохое состояние лесохозяйственной науки и научных исследований, включая условия и качество научных исследований
Отсутствие регулярных общенациональных лесохозяйственных мероприятий (съезд)		Обмен опытом и знаниями		Внедрение инноваций и знаний

Приложение 8: Элементы функций: сводная таблица для стран Центральной Азии и Кавказа

	Регулирующие	Управленческие (хозяйственные)	Фасилитация
<p>Армения Имеется политическая воля, но необходимо улучшить реализацию. Фактически нет особых препятствий только типичные проблемы, связанные с переходным состоянием.</p>	<p>Имеются базовые стратегические и политические документы, но разработка необходимых постановлений и подзаконных актов идет медленно. Действуют механизмы регулирующих функций, но отсутствует разумная кадровая политика, также как и обособленная лесная служба. Местные институциональные структуры эффективны. Децентрализация законодательно закреплена, но стратегия реализации централизованна. Отсутствует функциональная и институциональная основа, а законодательство о кросс-секторальной координации неэффективно. Реализация НЛП отстает от плана вследствие отсутствия финансовых и других ресурсов, а также координационного комитета. Гармонизация лесного законодательства с законами других секторов находится в стадии реализации, но общее участие других действующих лиц и заинтересованных участников слабое.</p>	<p>Административная децентрализация слаба, а степень ее реализации низка. Функции законодательно определены, но существует значительное дублирование на различных уровнях. Бюджет все еще в основном контролируется государством. Лесное хозяйство неэффективное, отчасти вследствие слабого финансового управления/потенциала. Хозяйственные функции отделены от контрольных, а также не разграничены экологические/охранные и контрольные функции. Необходимо техническое оборудование, предпринимаются усилия для улучшения положения.</p>	<p>Проект закона обеспечивает создание обособленной лесной службы, но он все еще не введен в действие. Основными действующими лицами в лесном хозяйстве являются государственный и частный секторы, при некотором участии НПО, в то время как муниципалитеты, бездействительны. Потенциал для вовлечения частного сектора использован не полностью, и отсутствуют финансовые механизмы для стимулирования большего участия. Все еще не разработаны службы пропаганды лесных знаний. Информация должна быть более доступной. Современные учебные заведения и экспертно-ментальный центр Министерства охраны природы обеспечивают расширенную профессиональную подготовку, но испытывают нехватку преподавательского состава.</p>
<p>Грузия: Государство должно быть готовым и желать придерживаться политически императивов и содействовать развитию лесного сектора, направление не всегда соответствует внутреннему контексту и приоритетам правительства.</p>	<p>Была принята стратегия и видение развития лесного сектора, но ее трудно реализовать на межсекторальном уровне. Новый Экологический кодекс охватит проблемы лесного хозяйства, но отсутствие опыта затрудняет межсекторальное сотрудничество. Положения о лесном хозяйстве в рамках общего законодательства не идут в ногу с изменяющейся нормативно-правовой базой и принципами устойчивого управления лесами. Отмена и обновление устаревших постановлений требуют долгого времени и являются ресурсоемкими. Механизмы реализации работают внутри лесного сектора, но не за его пределами. Отсутствуют индикаторы и механизмы оценки и адаптации лесной политики. В общем, лесная политика согласуется с политикой других секторов, за исключением бюджетных отношений.</p>	<p>Децентрализация управления, включая финансовое управление и планирование, в настоящее время не включена в политическую повестку дня. Бюджетные ассигнования сектору не основаны на доходности, а механизмы реинвестирования отсутствуют. Ресурсы для технического управления не отвечают требованиям. Административные функции для лесного хозяйства определены, но нечетко сформулированы, и не разграничены между лесным хозяйством и муниципальными (местными) органами власти. Хозяйственные и контрольные функции разделены, равно как производственные и защитные функции, но ресурсы для технического управления недостаточны как в плане качества. Так и в плане наличия.</p>	<p>Имеется некоторая межсекторальная координация, но ее механизмы не полностью официально оформлены. Осуществляется содействие вовлечению частного сектора и сообщества, но существует опасность того, что экологические соображения могут быть упущены из виду, а также отсутствует мотивация на уровне сообщества. Не существует всеобъемлющих методик для выявления потребностей в расширении потенциала. Ограничены возможности для предоставления услуг.</p>

<p>Кыргызстан</p> <p>Готовность и политическая воля государства заняться развитием лесного сектора выражена посредством разработки всех необходимых политических документов, но остаются декларативными, не поддержанными бюджетными ассигнованиями.</p>	<p>Национальная стратегия развития и координации в рамках лесного сектора находится в стадии реализации, и будет включать сотрудничество с лесопользователями (туризм) и аспекты общественных связей. Отдельные элементы лесной политики отражены в политике других секторов, но отсутствует всеобъемлющая лесная политика, гармонизованная с политикой других секторов. Имеется базовое законодательство о лесном хозяйстве, но отсутствует долгосрочная государственная лесная политика. Определены различные виды лесовладения, но частное лесовладение и другие виды лесовладения не закреплены законодательно. Согласование и гармонизацию с законодательством других секторов можно улучшить, например законодательство о налогах и лицензировании. Законодательство о лесном хозяйстве улучшается, но в законотворчестве преобладают государственные интересы, без надлежащего учета интересов лесного хозяйства. Механизмы применения законов слабы, зачастую вследствие недостаточного времени для их рассмотрения. Имеются базовые документы лесной политики, но они устарели.</p>	<p>Административная децентрализация в лесном секторе реализована. Юридически, функции управления и контроля разделены, но координации между секторами не происходит. Стратегия децентрализации управления лесами введена в действие, но вновь назначенные ответственные учреждения не используют предоставленные им права и не выполняют обязанности по контролю и надзору за управлением лесами на местном уровне. Органы лесного хозяйства сохранили за собой защиту, охрану и восстановление лесов, но хозяйственные/производственные функции были переданы/приватизированы. Вследствие чрезмерной приватизации лесохозяйственные предприятия утратили некоторые производственные мощности, за счет которых они могут удовлетворять собственные потребности посредством оказания платных услуг. Функции и ответственность государственных органов и лесопользователей определены в инструкциях, но функции государства/гражданского общества не определены. В рамках фискальной децентрализации лесное хозяйство финансируется из национального и местного бюджетов и собственных средств лесхозов. Местные бюджеты обычно финансируют по остаточному принципу. Не четко определены "оплачиваемые услуги" и софинансирование.</p>	<p>Некоторые элементы лесной политики затрагивают гармонизацию с политикой других секторов, но лесохозяйственная администрация не уполномочена контролировать устойчивость лесопользования. Правовые нормы существуют применительно к вовлечению частного сектора в управление лесами, но отсутствуют правила и механизмы государственной поддержки частных лесов. Имеется сеть учебных заведений для подготовки профессиональных работников среднего и высокого уровня для лесного хозяйства, а также потенциал для расширения профессиональной подготовки, но не всегда высокого качества, и необходим систематический подход для охвата всех категорий специалистов. Очень ограничен список технических услуг, которые могут предоставлять лесхозы, а процедуры и механизмы их предоставления не разработаны.</p>
---	--	--	--

	<p>Сотрудничество между секторами недостаточное, когда речь заходит об отмене или обновлении инструкций. Имеются отдельные инструкции, но отсутствует всеобъемлющий механизм реализации, а финансирование недостаточное. Первая оценка и адаптирование политики имела место в 2004 году, но самооценка проводится нерегулярно. Элементы лесной политики более или менее гармонизованы с экологической и сельскохозяйственной политикой и со стратегиями государственного развития, но не учитываются в достаточной степени в политике других секторов.</p>	<p>Утверждены технические нормы по средствам и кадрам необходимым для проведения лесохозяйственных мероприятий, но реальность не всегда соответствует нормам. Бюджет лесного хозяйства определяется не по рентабельности а по экологической (защитной) значимости лесов и финансовой возможности государства. Наличие и уровень кадров и материальных ресурсов для проведения лесотехнических мероприятий не всегда адекватны. Поэтому, несмотря на сокращение пожаров и незаконных порубок, лесопокрытая площадь не увеличивается. Нормативные документы (указы президента, закон о местном самоуправлении) поддерживают административную децентрализацию, но на практике не существует механизмов децентрализации, условия недостаточные, а учреждения не являются независимыми, включая финансовые отношения. Финансовая децентрализация: указом президента созданы национальные и местные фонды, но бюджеты малы, а потенциал ограничен для сбора средств.</p>	<p>Существует регулярная основа (включая Орхусскую конвенцию) для межсекторального сотрудничества, но связь между секторами слабая. Не существует системы выявления будущих профессиональных потребностей, как на рынке, так и среди самих профессионалов.</p>
--	--	--	--

<p>Узбекистан</p>	<p>Законодательная база для развития лесного хозяйства не обновлялась, но разрабатывается Лесной кодекс. Инструкции все еще не рассматриваются. Стратегия для развития лесного сектора определена в НЛП, оценка и адаптивное управление политики, а также ее гармонизация с политикой других секторов будут определены по мере реализации политики. Новая лесная политика открыта для других действующих лиц.</p>	<p>В качестве части финансовой децентрализации, лесхозы финансируются из государственного бюджета и имеют право удерживать в своем распоряжении доходы, полученные в результате побочного лесопользования. Лесохозяйственные предприятия освобождены от уплаты налогов. Имеются достаточные ресурсы для технического управления. Разграничение и перераспределение функций, относящихся к институциональной децентрализации, определены в новом проекте Лесного кодекса. Управление лесами на местном уровне довольно неэффективно вследствие отсутствия обученных специалистов, но организация улучшается. Качество технического управления лесами (защита/восстановление) хорошее, равно как и лесоохраны.</p>	<p>Другие сектора и заинтересованные участники недооценивают важность лесного сектора. Планируется создание совета для межсекторальной координации. Частный сектор вовлечен в управление лесами. Проведена оценка потенциальной потребности в профессиональных работниках, но ее невозможно удовлетворить. Населению предоставляются лесные услуги.</p>
--------------------------	---	--	---

Группа Лесная Политика и Экономика (ФОЕР)
Лесной Департамент



ФАО

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций