

‘Пирамида’

Методика анализа состояния и оптимизации системы государственного управления лесами

Джеймс Мейерс, Стефен Васс и Дункан Макквин

Март 2002 г.

Настоящий документ подготовлен в рамках сотрудничества между Всемирным банком и Всемирным фондом дикой природы

**Программа деятельности в области лесного хозяйства и землепользования
Международный институт окружающей среды и развития**

**3 Endsleigh St
London WC1H 0DD, UK
тел. (+44) 20 7388 2117
факс (+44) 20 7388 2826
james.mayers@iied.org**

РЕЗЮМЕ

Методика анализа состояния и оптимизации системы государственного управления лесами “Пирамида” предназначена для использования в качестве рамочных принципов внедрения консультативного подхода к оценке эффективности государственного управления и постановке задач в лесном секторе на национальном уровне. Поскольку данная методика основывается на хорошо организованных процессах вовлечения разных заинтересованных сторон, она может помочь в заполнении ‘пробела в системе государственного управления’ между оценкой ситуации и ускорением практического перехода к устойчивому лесопользованию (УЛП) и между национальными и международными стандартами политики, оценки и отчетности. Заполнение этого пробела могло бы способствовать повышению потенциала заинтересованных сторон в плане осуществления управления на национальном уровне, на который опираются местные системы управления – и которые потенциально содействуют совершенствованию управления на международном уровне.

Государственное управление является сложным механизмом, который охватывает звенья, соединяющие глобальный и местный уровни, разные отрасли и разные ценности, но в настоящее время становится все более очевидным, что многие проблемы, связанные с лесами, коренятся именно в недостатках управления. В последние годы во многих странах удалось добиться определенного прогресса в создании более благоприятных условий для повышения качества государственного управления лесами. Значительные положительные изменения произошли в системах его оценки и оптимизации на “полевом” уровне, но в ряде отношений этот прогресс оказался весьма ограниченным. В то же время анализ и подготовка международных статистических данных по лесному сектору не привели к значительному улучшению соответствующих показателей.

Мы считаем возможным и предлагаем определить те элементы рациональной системы государственного управления лесами, которые являются общими для целого ряда разных стран. Чтобы разобраться в столь сложной системе мы также предлагаем распределить эти элементы по нескольким ярусам и построить из них простую диаграмму в форме пирамиды:



Более детальный вариант такой диаграммы будет отражать концептуальную основу для более конкретного подхода к оценке и дальнейшему совершенствованию системы государственного управления. Процесс реализации этого подхода с участием разных заинтересованных сторон должен включать установочный период налаживания взаимодействия среди заинтересованных сторон с последующим проведением форума заинтересованных сторон. В отношении каждого из примерно пятидесяти элементов рационального государственного управления лесами ставится три вопроса: Что работает успешно? Чего не хватает? и Что необходимо предпринять? Каждый элемент, кроме того, оценивается по простой схеме отметок. Получаемая таким образом информация фиксируется в системе таблиц – по одной таблице на каждый ярус пирамиды следующим образом:

Элемент рационального управления	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Оценка по набренным очкам (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)

Данный инструмент предназначен для творческого применения, а не для использования в качестве инструкции; для развития идей, а не для диктования законов. Его использовали при проведении аналитического исследования системы государственного управления лесами Бразилии в целях

предварительной оценки возможностей применения такого инструмента для анализа состояния системы государственного управления лесами Бразилии, и в частности, национальной программы развития лесного сектора. Бразильское исследование показало, что использование данной методики отличается крайней субъективностью, а степень объективности результатов его применения зависит от того, кем он используется и как. *Необходимо организовать настоящий многосторонний консультативный процесс.* Более того, произвести “калибровку” этого инструмента для целей сравнения результатов и выводов, получаемых в разных местах, можно только при условии его дальнейшего развития и использования компетентными и надежными экспертными группами в целом ряде стран и контекстов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
РЕЗЮМЕ	
ЧАСТЬ 1: ВВЕДЕНИЕ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ И ИДЕЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ “ПИРАМИДЫ”	
1.1 Заполнение пробела в “системе государственного управления” лесами – необходимое дополнение к оценке ситуации и ускорению перехода к УЛУ на полевом уровне	
1.2 Разнообразие условий осуществления государственного управления лесами	
1.3 Построение “пирамиды” ключевых элементов рационального государственного управления лесами	
ЧАСТЬ 2: ЦЕЛЬ И ВИДЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДАННОЙ МЕТОДИКИ АНАЛИЗА СОСТОЯНИЯ СИСТЕМЫ И ОПТИМИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ	
2.1 Цель методики	
2.2 Кем она должна применяться	
2.3 Способы применения методики	
2.4 Элементы рационального управления лесами (представлены в таблицах)	
ЛИТЕРАТУРА	
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: АНАЛИТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ В БРАЗИЛИИ – ОПЫТНАЯ ЭКСПРЕСС-ОЦЕНКА ПРОЕКТА МЕТОДИКИ АНАЛИЗА СОСТОЯНИЯ И ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ НА ОСНОВЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО СЕКТОРА	
A.1 Введение	
A.2 Возможности применения “пирамиды” для мониторинга функционирования системы государственного управления лесами в рамках сотрудничества между ВБ и Всемирным фондом дикой природы	
A.3 Пример решений, которые можно найти с помощью анализа состояния системы государственного управления лесами	
A.4 Возможности модификации данной методики заинтересованными сторонами	
A.5 Таблицы данных для анализа состояния и оптимизации системы государственного управления в лесами: Бразилия	

Дополнение: Комментарии по составу и структуре системы государственного управления лесами Бразилии

ЧАСТЬ 1: ВВЕДЕНИЕ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСАМИ ИДЕЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ “ПИРАМИДЫ”

В данной части доклада представлено общее описание проблем и возможностей государственного управления в лесном хозяйстве и общая информация об использовании “пирамиды” в качестве инструмента для углубления их понимания и разработки мер по совершенствованию государственного управления.

1.1 Заполнение пробела в “системе государственного управления лесами” как необходимое дополнение к оценке ситуации и ускорению перехода к УЛУ на полевом уровне

Многие проблемы лесного сектора коренятся в неудовлетворительной системе государственного управления. Переход к устойчивому лесопользованию (УЛУ) в высшей степени зависит от решения проблем, находящихся далеко за пределами самого леса. Он зависит от степени проработанности и качества соответствующих программных, правовых и институциональных условий, т.е. от рационального государственного управления лесами. Все вместе эти условия определяют, каким образом общество организует свою деятельность по освоению лесных богатств и управлению ими, производству лесных товаров и услуг и их потреблению. Становится все более очевидным, что первопричины неудовлетворительного лесопользования всегда коренятся в *нерациональности* программных, правовых и институциональных условий и часто проявляются через рынок. Слабые государственные учреждения лесного хозяйства не в состоянии обеспечивать исполнение законов. Ослабление социальных норм означает, что нарушения лесного законодательства остаются безнаказанными, т.е. другие заинтересованные стороны не принимают соответствующих мер. Именно такие недостатки государственного управления, как правило, являются основными причинами возникновения серьезных проблем на полевом уровне – сведение первичных лесов, лесоразведение без учета прав и потребностей местного населения, лесохозяйственная деятельность, уничтожающая биоразнообразие и т.п..

В последние годы наблюдается определенный прогресс в создании благоприятных условий для рационального управления лесами¹. Дискуссии по лесной политике и процессы ее реализации в большинстве случаев сейчас проходят с участием разных заинтересованных сторон и на основе сотрудничества между ними, а не только правительства и некоторых элитных кругов. Во многих странах расширился диапазон целей лесной политики – от решения преобладающих проблем использования лесов в качестве источника древесного сырья и земельных ресурсов под строительство до решения проблемы расширения спектра лесных товаров и услуг и удовлетворения потребностей заинтересованных сторон. В ряде стран начинают признаваться права населения, жизнь которого зависит от леса, что позволяет им самим по-настоящему осуществлять управление лесами. Есть ряд международных программ совершенствования системы государственного управления лесами. Все эти инициативы являются отдельными блоками строящегося здания, но впереди еще долгий процесс строительства. И сейчас пора оценить этот блок.

Наиболее успешных результатов удалось добиться на полевом уровне оценки системы управления и разработке мер по ее совершенствованию, но и здесь есть определенные недостатки. В последние десять лет появляется все больше программ оказания содействия в оценке и организации УЛУ на уровне лесного предприятия, лесовладения или лесонасаждения. В рамках нескольких программ использования критериев и индикаторов УЛУ предпринимались попытки определить параметры качественного лесопользования². Системы управления качеством/окружающей среды помогли создать и оценить базу для перехода к УЛУ. Для инспекционной оценки самой лесохозяйственной деятельности или систем хозяйственной деятельности или и того и другого были разработаны схемы сертификации. Все эти подходы,

¹ В работе Мейерса и Бааса (Mayers and Bass 1999) представлен процесс и результаты анализа успехов и недостатков лесной политики и развития институциональной структуры целого ряда стран

² На сегодняшний день наиболее полным руководством для полевого уровня является система методов, разработанная Центром международных исследований в области лесного хозяйства (CIFOR, 1999). Еще один полезный сборник критериев и индикаторов УЛУ выпущен ФАО (2001).

предназначенные по сути для полевого уровня или уровня предприятия, оказали значительное воздействие на наше понимание того, что *должно* происходить на этом местном уровне, и каковы должны быть фактические *конечные результаты* в плане условий в лесу. Кроме того, они помогли подтвердить или повысить технико-квалификационные возможности хозяйствующих субъектов. Однако их влияние в целом пока сводится лишь к “совершенствованию хороших хозяйствующих субъектов”. На неудовлетворительные лесохозяйственные структуры (или на самом деле структуры, истощающие лесные ресурсы) большого влияния оказать не удалось³. Таким образом, есть определенные *ограничения* возможностей улучшения ситуации с помощью этих стандартов и схем сертификации, рассчитанных на низовой уровень:

- Они мало помогают в оценке и совершенствовании решений о том, как следует использовать леса, кто должен участвовать в этом процессе, и в чьих интересах это делается⁴
- Они распространяются только на известные хозяйствующие субъекты (особенно, рациональные), и не учитывают наличия других лесопользователей или лесонарушителей местного уровня
- Они не позволяют оценить степень и динамику основополагающих причин проблем лесного сектора или, с другой стороны - оценить качество условий для перехода к УЛУ – тем самым, оставляя без внимания государственные органы и их полномочия⁵

Оценка ситуации и отчетность по лесному сектору на международном уровне не привели к значительному улучшению соответствующих показателей. Отчетность, представляемая международными структурами, например, учреждениями ООН, тоже чаще всего сфокусирована на том, что происходит в лесу. Но ведь национальным органам управления известно, что многим странам еще очень далеко до завершения перехода к устойчивому управлению, и поэтому они не заинтересованы в представлении отчетности, отражающей фактическое положение дел в лесах. Однако не смотря на отсутствие фактических подтверждений такого рода положительных результатов на полевом уровне, в настоящее время наблюдается определенный прогресс в области общего государственного управления, который мог бы, *согласно ожиданиям*, способствовать переходу к УЛУ. Некоторые протоколы международной отчетности включают требование о представлении данных по критически важным параметрам системы государственного управления лесами, в частности, данных о степени достижения Цели 2000 г. Международной организации по тропическим лесам (МОТЛ), предусматривающей к указанному году завершить переход к УЛУ в лесах являющихся источниками сырья для лесной продукции; национальные доклады об итогах реализации лесохозяйственных направлений Повестки дня 21 века, представляемые в Комиссию ООН по устойчивому развитию; и отчеты в Комитет по лесному хозяйству ФАО. До сих пор указанные документы редко являются результатом многостороннего процесса оценки; они содержат весьма скудные значимые данные системного анализа состояния основополагающих приоритетных вопросов; они оказывают очень незначительное реальное влияние на национальную политику и процессы институциональных преобразований; и опять таки заинтересованность в проведении таких оценок очень низка. В результате, действительно острые проблемы могут оставаться без оценки и решений.

Необходимо заполнить этот наиболее серьезный пробел, до сих пор существующий и в оценке положения дел в лесу и в международной отчетности. Данная методика анализа состояния и оптимизации системы государственного управления необходима в качестве дополнения к существующей рамочной структуре международной отчетности, и особенно по оценке ситуации на полевом уровне или на уровне предприятия (в частности, это относится к

³ Обзор по воздействию на состояние лесов, заинтересованные стороны и производственные цепочки представлен в работе Хааса и др. (Bass, *et al*, 2001).

⁴ Сертификацию, действительно, обвиняют в возникновении необходимости принимать дополнительные регрессивные решения, в частности, о разрешении производства древесины в лесах с высоким уровнем биоразнообразия, которые вместо этого следовало бы сохранять в режиме охраняемых территорий; или о поощрении создания лесных плантаций на землях, предназначенных для производства продовольственной продукции для бедного населения

⁵ В процессе сертификации устанавливается, соблюдают ли лесные предприятия законы, но в случаях явного противоречия между УЛУ и действующим законодательством, решение о том, правильно ли действует предприятие, остается на усмотрение сертифицирующей стороны; в лучшем случае это оказывает лишь косвенное влияние на систему государственного управления.

стандартам и сертификации)⁶. Более того, поскольку такие оценки на полевом уровне/уровне предприятия сами по себе оказывают определенное влияние на управление, необходима какая-то методика для анализа и выработки мер по улучшению ситуации, предусматривающая использование данных таких оценок и их анализ в определенном контексте. В Таблице 1 кратко представлены разные схемы оценки/отчетности и содержащаяся в них информация о состоянии как государственного, так и хозяйственного управления лесами. Национальные программы развития лесного сектора являются идеальной основой для их объединения.

⁶ В данном контексте особого внимания заслуживают два недавно появившихся подхода к поэтапному улучшению ситуации на полевом уровне: система модульных проверок на предмет организации УЛУ на уровне предприятия (Cozannet and Nussbaum, 2001); и структура оценки управления на охраняемых территориях (Equilibrium, 2002). *'Пирамида': Методика анализа состояния системы и оптимизации государственного управления лесами.* МИОСР. Проект, март 2002 г.

Один из ключевых уроков, извлеченных при использовании таких схем оценки/отчетности, заключается в следующем: чтобы они действительно способствовали переходу к УЛУ и созданию системы государственного управления, способной обеспечить устойчивость, их необходимо включить в процесс анализа политики и с их помощью рассматривать вопросы, являющиеся актуальными темами дискуссий по политике. Возможно, потребуются и другие движущие силы, способные обеспечить их точное и целенаправленное использование. Иначе схемы оценки/отчетности в лучшем случае будут представлять интерес лишь для больших любителей сбора информации и буквоедов в области политики.⁷

⁷ Например, методика “Учет лесных ресурсов” (*Forest Resource Accounting*) была разработана для использования в странах-членах МОТЛ в качестве схемы отслеживания изменений в лесных владениях, требований и институциональных мер (IED and WCMC 1996). Она включает полную и значимую информацию с точки зрения тех условий, для которых она разработана. Но она не нашла широкого применения, т.к. несмотря на то, что она предназначена для использования в ключевых процессах политики/управления, она не достаточно полно охватывала процессы государственного управления и оказалась ими не востребованной. (сегодня национальные программы развития лесного сектора могут оказаться востребованными в этом отношении). Вместо этого основное внимание в данном документе было сосредоточено на информации полевого уровня и в этом отношении его обошла сертификация, которая оказалась востребованной, т.к. она увязывается с понятными рыночными стимулами.

Таблица 1: Инструменты оценки результатов /планирования дальнейших шагов к УЛУ

Элемент продвижения к УЛУ:	Сертификация процесса лесопроизводства (например, по схеме FSC)	Критерии и индикаторы и международная статистика по ним (например, МОТЛ)	Международные статистические нормы политики и статистики (например, предложения действий МОТЛ/МФЛ и статистика Форума ООН по лесам)
Совершенствованы системы государственного управления: • <i>Внеотраслевые структуры</i> • <i>Роли и учреждения УЛУ</i> • <i>Политика и стандарты УЛУ</i> • <i>Инструменты УЛУ</i> • <i>Образование /просвещение населения в отношении УЛУ</i>	- Помогает контролировать исполнение закона: требует подтверждений выполнения законодательных и административных требований, например, лесохозяйственных проектов и правовых норм лесоводственной и лесозаготовительной деятельности, и не допускать незаконной деятельности. - Выявляет противоречия: между Кий и законодательством, которые рассматриваются в индивидуальном порядке - Способствует взаимодействию между заинтересованными сторонами: национальная рабочая группа (НРГ) - Предусматривает обсуждение политики: НРГ обсуждает значение государственного управления, но не в связи с политикой - Дает определение УЛУ и устанавливает стандарты с участием разных сторон: что направлено на повышение устойчивости и доверия - Но сфокусирована на уровне лесохозяйственного субъекта (лесхоза) и в случае использования схемы FSC учитывает внешние эффекты, оставляя без внимания участие государства, ограничивает прямое влияние системы государственного управления	- МОТЛ (2000а) требует заполнения анкеты из 89 пунктов для составления отчетности по результатам продвижения к Цели-2000 - Она включает Кий МОТД и требует представления описания основных изменений, пробелов и предложений на национальном уровне в области: • отраслевой политики, законодательства, административного управления • инвестирования или реинвестирования • баланса землепользования • площади и сохранения постоянных лесных угодий (с указанием повреждений) • знаний, учета, исследований • собственности, прав владения и пользования, хозяйственного управления • торговли • участия заинтересованных сторон • основных трудностей - Это комплексный инструмент, но он не охватывает всех макро- и вне-отраслевых звеньев и не отражает целиком основ государственного управления (свободы, степень прозрачности, контролируемость) - В первом докладе будет представлена характеристика исходной ситуации, но отчетные данные пока не собираются на постоянной основе - Недостаточная заинтересованность правительств в решении проблемных вопросов отчетности МОТЛ, например, проблем коррупции и незаконной деятельности	- 270 ПД отражают много направлений управления лесами, но дают очень мало деталей - Требуют систематической оценки ПД на национальном уровне для определения приоритетов - Соответственно, подчеркивают важность целостного характера <i>национальных программ лесного сектора</i> с особым упором на: • участие всех заинтересованных сторон в процессах принятия решений • механизмах взаимодействия, координации и сотрудничества • гарантированных правах доступа и пользования • исследованиях и традиционных знаниях информационных систем по лесу • изучении и политике в отношении первопричин исчезновения/деградации лесов • включении требований об охране природы и обеспечении устойчивого пользования в лесам и решению проблемы низкой лесистости • нормы поведения для частного сектора • ПД по мониторингу, оценке, отчетности - Требует подготовки международных отчетных документов по оценке и реализации ПД (данный вопрос рассматривается Форумом ООН по лесам, но еще не решен)

Продвижение к УЛУ на полевым уровне: • <i>Экономическое обоснование УЛУ</i> • <i>Экологическое благополучие</i> • <i>Социальное благополучие и развитие</i>	- Широкий спектр стандартов по большинству параметров УЛУ для большинства типов леса - Трудности с оценкой устойчивости в случаях комплексного/смешанного землепользования, мелких производителей и при использовании КиИ для оценки биоразнообразия и социальных аспектов во всех лесах - В целом хорошая, но дорогостоящая картина отдельных случаев УЛУ - Добровольность, и информация обнародуется только в случае проведения сертификации, поэтому касается только рационального лесного хозяйства - Пока нет центральной базы данных для построения временных серий или демонстрации совокупного эффекта многих сертификатов	- КиИ МОТЛ по естественным лесам и лесным культурам и плантациям и системам управления ими, охватывающие широкий спектр параметров УЛУ (используемые в ряде стран для сертификации), но слабее в отношении экономических и социальных аспектов - МОТЛ (2000b) требует заполнения анкеты из 89 пунктов по каждому лесному хозяйству (лесхозу) для подготовки отчетных данных о продвижении к Цели-2000. Сюда входят все КиИ МОТЛ. Вряд ли такой подход будет широко реализован (за исключением, возможно, некоторых государственных или демонстрационных лесов) в виду низкой заинтересованности	- Общее требование “совершенствования процесса сбора количественных данных о стоимости всех лесных товаров и услуг и экологических и социальных воздействиях”
---	---	---	--

В одних контекстах сертификация оказывает влияние на государственное управление, в других же она не имеет никакого значения. Учитывая стремительное развитие последних лет, сейчас необходимо оценить каким образом сама по себе сертификация влияет на государственное управление. Например:

- Сертификационные стандарты являются ликбезом в отношении рационального ведения лесного хозяйства для широкого круга заинтересованных сторон и часто также выступают в роли “мягкого закона”, требующего или запрещающего выполнение конкретных действий в той форме, которая с доверием воспринимается многими заинтересованными сторонами
- Сертификация часто способствует признанию прав и потенциальных возможностей связанных с лесом групп местного населения, хотя она также часто действует в интересах более квалифицированных и влиятельных групп
- Национальные рабочие группы по сертификации предлагают использовать многосторонний диалог по лесной политике для обсуждения рационального лесного хозяйства, методов его оценки и вопроса о том, кто за него должен отвечать⁸.

Однако схемы сертификации редко бывают вписаны в “комплект” нормативных и программных инструментов устойчивого развития, что частично объясняется крайне несущественным участием государственных органов в этом процессе. С другой стороны, в системе государственного управления существуют ограничения, которые могут затруднить внедрение сертификации или даже сделать его бессмысленным. Оценка подобных взаимодействий, как положительных, так и отрицательных, между такими отдельными инструментами, как сертификация, и системой государственного управления может помочь в формировании более зрелой картины лесного сектора и определении конкретных ролей этих инструментов.

Национальные программы развития лесного сектора и другие многосторонние, стратегические инициативы требуют эффективной методики анализа состояния системы управления и определения мер по ее совершенствованию. Поскольку рациональность системы государственного управления зависит от целого ряда направлений, описываемая ниже методика анализа состояния и оптимизации системы государственного управления лесами рассчитана на объединение данных о развитии ситуации по всем этим направлениям. Она может объединять оценки роли разных внутриотраслевых мер (например, сертификации и преобразований в лесной политике) и перемен за пределами лесного сектора (например, процессов децентрализации и экспортной политики). Ее можно использовать в качестве детального путеводителя к “здоровому” режиму лесопользования, помогающего заинтересованным сторонам выявить пробелы и определить необходимые действия для их заполнения. В этом качестве она предназначена для использования в рамках широких стратегических процессов и форумов. В идеальном варианте это – многосторонние процессы, например, разработки национальных программ развития лесного сектора и многоотраслевые процессы, например, выработки национальных стратегий устойчивого развития и работы комиссий по устойчивому развитию. Применение данной методики “диагностики и назначения коррекционных мероприятий” будет способствовать повышению конструктивности дискуссий и углублению взаимного понимания всего многообразия условий, потребностей и функций. Посредством выявления наиболее важных успехов и наиболее серьезных пробелов в управлении, эта методика может облегчить бремя проблем заинтересованных сторон (стран), включающее конкретные, но не всегда значимые задачи. Она может построить мост к реальным действиям, опираясь на “то, что работает успешно”.

1.2 Разнообразие условий государственного управления лесами

Государственное управление является сложным механизмом, который охватывает звенья, соединяющие глобальный и местный уровни, разные отрасли и разные ценности. Государственное управление ориентируется на отраслевую политику, контролируется на основе

⁸ Bass et al, (2001) op.cit.

законов и осуществляется соответствующими государственными учреждениями⁹. Все эти аспекты государственного управления образуют “иерархию” уровней от местного до глобального и охватывают широкий спектр заинтересованных сторон и многоотраслевых взаимодействий. Кроме того, они тесно связаны с проблемами системы ценностей и структуры.

Государственное управление лесами охватывает все уровни – от местного до глобального. Политика, правовые и институциональные условия функционирования лесного сектора формируются на местном уровне (например, правила и социальные нормы лесопользования, действующие в данном районе), национальном уровне (например, установленные законом права на лесные земли и ресурсы и политика, определяющая относительную рентабельность разных видов лесопользования) и на глобальном уровне (например, многосторонние соглашения по окружающей среде, включая леса, правила торговли и политика многонациональных компаний и инвесторов). В настоящее время наблюдается усиление влияния глобальных корпораций на местные уровни. Во многих странах сильны тенденции к децентрализации, но есть и страны, где население, жизнь которого зависит от леса, лишено соответствующих прав. Роль национальных органов власти все чаще сдвигается в сторону какого-то одного “посредника” местных или международных сил, хотя их возможности могут не соответствовать поставленной задаче.

Это еще более осложняется многообразием взаимодействий между многочисленными заинтересованными сторонами и отраслями. Определение лесов и лесного хозяйства не сводится к простым словам “лесной сектор” (хотя многие органы управления лесами по-прежнему относятся к ним именно так, в результате чего чисто хозяйственные решения внеотраслевых проблем часто оказываются неэффективными). На самом деле, леса – это ресурсы, в разных формах используемые другими отраслями и группами общества для получения конкретных товаров и услуг или для ликвидации лесовладений ради их превращения в иные формы капитала (например, в наличность и вырубленные площади для ведения сельского или городского хозяйства). Поэтому, решения, затрагивающие относительную рентабельность разных форм лесопользования и ликвидации лесных угодий, в значительной мере определяют возможности перехода к УЛУ и “участия” лесов в устойчивом развитии. Еще раз следует подчеркнуть, что национальный уровень испытывает давление в виде требований о развитии “посреднических” структур для определения “горизонтального” баланса разных видов пользования. Все более распространенными становятся многосторонние консультации, комитеты и форумы, и часто многие из этих процессов носят децентрализованный характер. Там, где действительно выполняются сбалансированные решения, партнерские отношения приобретают все большее значение.

Парадигмы управления отражают системы ценностей, структуры и иные контекстуальные параметры. Само собой разумеется, что решения, касающиеся лесов, зависят от системы ценностей тех, кто принимает эти решения. Но разные системы ценностей могут очень сильно отличаться друг от друга, что и является причиной существования в корне различных типов политики. Когда в этом процессе участвуют разные заинтересованные стороны, (формирующиеся) системы универсальных ценностей, например, права человека и ценности, сформулированные в последнее время в ходе дискуссий по проблемам окружающей среды и развития (принцип предосторожности, принцип “платит тот, кто загрязняет среду”, справедливое отношение к людям своего и будущих поколений). Структура управления государством тоже оказывает влияние на баланс “вертикальных” и “горизонтальных” вопросов. Например, функционирование федеративных систем обычно отличается от работы централизованных систем. И наконец, на государственное управление лесами влияют также другие аспекты – исторические, экологические, экономические и т.д..

⁹ Вудхаус (Woodhouse, (1997) определяет государственное управление в области охраны окружающей среды как “структуры и процессы власти и осуществления полномочий, сотрудничества и конфликта, которые регулируют принятие решений и разрешение спорных вопросов распределения и использования ресурсов через взаимодействие организаций и социальных институтов общества (правительственных неправительственных, формальных и неформальных).

На практике система ценностей, структура и иные контекстуальные аспекты обычно все вместе создают превалирующие парадигмы государственного управления (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Основные типы систем государственного управления лесами

Превалирующая парадигма управления	Основные положения – ключевые темы для инициации дискуссий /преобразования системы государственного управления
1. Командно-административный подход и контроль	• Роль, полномочия и контролируемость властей • Разработка законов • Внедрение передовых подходов и контроль за исполнением закона
2. Приватизация в корпоративных или общественных интересах	• Ослабление регулирования • Стандарты и сертификация • Рыночные реформы, плата за права пользования природными ресурсами и рентные платежи • Уполномоченные по правам граждан • Мониторинг
3. Национализация предприятий и служб	• Крупные преобразования институциональной и правовой базы • Права пользователей • Компенсационные механизмы
4. Передача полномочий местным органам власти и/или общественным организациям	• Наделение полномочиями • Затраты/ проблемы передачи объектов • Расширение возможностей
5. Другие подходы к децентрализации	• Наделение полномочиями • Правовые гарантии • Расширение возможностей • Переговорный процесс
6. Межотраслевые договоренности и сотрудничество	• Механизмы и ресурсы для обеспечения участия/представительства разных сторон • Наличие информации • Возможности общественных организаций

Такие парадигмы обычно определяют свои собственные процессы, свои арены конфликта или переговорного процесса и свои относительные предпочтения в отношении инструментов реализации. Это означает, что они также подразумевают, как правило, определенные темы для инициации дискуссий и преобразования системы государственного управления, которые представлены в Таблице 2. Например:

- Доминирующая парадигма *приватизации и либерализации экономики* (явно преобладающая в большинстве стран) в настоящее время сконцентрирована на стандартах и сертификации. Это – актуальные и своевременные темы для инициации обсуждения проблем государственного управления (в ходе дискуссий по сертификации выявляются многие положительные и отрицательные моменты, связанные с институциональными ролями), а также совершенствования системы государственного управления (о чем свидетельствуют разного рода процессы приватизации и установления партнерских отношений, основанные на сертификации).
- В тех странах, где происходит *децентрализация*, к наиболее важным вопросам часто относят определение ролей и связанные с ним проблемы наделения полномочиями, гарантий прав и наращивания потенциала. Сами по себе переговорные и институциональные процессы оказываются наиболее целесообразными темами для начала процесса обсуждения и корректировки системы государственного управления.

Кроме того, оба эти примера носят чисто политический характер. Изменения в системе государственного управления редко удается произвести силами одного лесного сектора, обычно для этого требуется участие сил макро-политической арены.

*Можно выделить определенные элементы рационального¹⁰ государственного управления, которые являются общими для многих контекстов или “парадигм” государственного управления. Эффективная методика оценки системы и определения мер по ее совершенствованию должна обеспечивать возможности ее применения в разнообразных контекстах (“парадигмах”) государственного управления лесами. Но она не должна *предопределяться* полным набором мер, иначе она будет очень громоздкой. Поэтому, в настоящем документе мы предлагаем использовать критически важные элементы рационального государственного управления лесами, которые можно отнести к значимым во многих контекстах и интерпретировать и детализировать в зависимости от конкретных обстоятельств. На данном этапе мы не совсем уверены, можно ли повысить статус этих элементов до статуса “критериев и индикаторов рационального государственного управления лесами”, поскольку:*

- ‘рациональное’ государственное управление в высшей степени определяется контекстом – по всем указанным выше причинам, и хотя критически важные элементы государственного управления можно выявлять в любом контексте, их фактическое выражение будет столь же специфическим
- в этой связи мы пока не можем с уверенностью сказать, какие из элементов государственного управления являются универсальными¹¹
- существует опасность использования данной методики оценки и определения коррекционных мер для проведения преждевременных сравнений *между* странами, находящимися в разных контекстах, например, любая форма “общенациональной сертификации” государственного управления лесами в настоящее время была бы несостоятельной.

Таким образом, представленная ниже методика рассчитана прежде всего на использование в рамках творческих подходов, а не в качестве инструкции – это сверочный список для развития мыслительных процессов и идей, а не набор требований, который подавляет воображение и исключает все варианты, кроме нескольких избранных.

1.3 Построение “пирамиды” ключевых элементов рациональной системы государственного управления

Данная методика диагностики и определения коррекционных мер является простым инструментом, с помощью которого заинтересованные стороны могут вместе оценивать и вырабатывать меры повышения эффективности системы государственного управления лесами.

Мы считаем возможным и предлагаем:

- выделить определенные элементы рационального государственного управления лесами, являющиеся общими для целого ряда разных стран

Далее мы предлагаем:

- сравнить значимость этих элементов – одни из них должны иметь более принципиальное значение, чем другие
- важны и группировка и последовательность элементов – одни элементы будут зависеть от других, представляющих для первых необходимые условия

¹⁰ “Рациональная” система государственного управления является понятием, отражающим стремление к такому распределению власти и полномочий в обществе, которое бы наилучшим образом могло служить интересам широчайшего среза населения (Ribot, 1999).

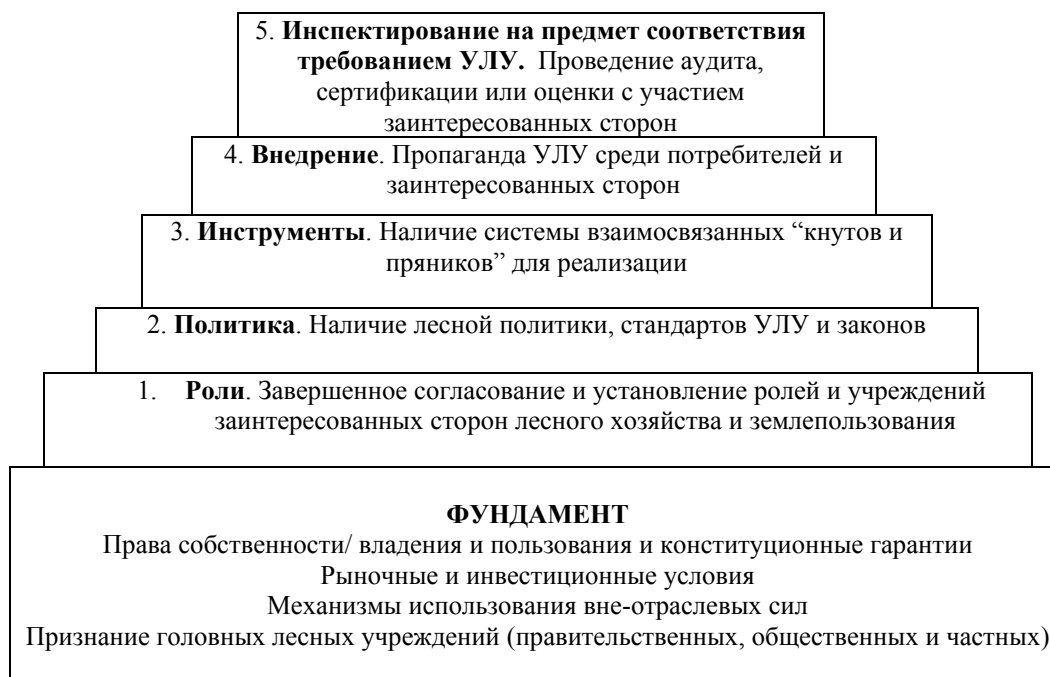
¹¹ Однако со временем активное проведение такого анализа с последующей постановкой задач и мониторингом в ряде стран может выявить – среди всего многообразия мнений, сформированных на всех уровнях в разных контекстах – определенные “универсальные” критерии и индикаторы рационального государственного управления.

- одни элементы находятся под прямым контролем заинтересованных сторон, другие же (на самом деле многие из элементов “фундамента”) нет
- в зависимости от “парадигмы” государственного управления стороны должны быть гораздо более заинтересованы в одних элементах, чем в других; хотя это хорошая точка отсчета, это не значит, что все остальные элементы не имеют значения

Чтобы лучше разобраться в этой сложной структуре, предлагаем учесть эти пять моментов при построении простой диаграммы в форме пирамиды.¹² Она показана на Рисунке 1, который отражает концептуальную основу данной методики анализа состояния системы и выработки мер по ее совершенствованию, предложение по применению которой описывается в Части 2.

¹² Эта концепция “пирамиды” впервые была представлена на семинаре по лесной сертификации/инспектированию, проведенном в рамках сотрудничества между Всемирным банком и Всемирным фондом дикой природы в ноябре 1999 г., исключительно для подтверждения того, что сертификацию следует рассматривать в более широком контексте различных видов деятельности по организации УЛУ и, в частности, для того, чтобы подчеркнуть ее взаимосвязь с различными критически важными для УЛУ элементами политики институциональной структуры и зависимость от них. Базовый набор элементов рациональной системы государственного управления лесами был представлен в виде серии “шагов”. (Bass and Simula, 1999). В 2000 году эта методика получила дальнейшее развитие и была дополнена сверочными списками правил рационального управления (Mayers and Bass, 2000).

Рисунок 1: “Пирамида” рационального государственного управления лесами



Примечания к диаграмме:

- В пирамиду включены те элементы рационального государственного управления лесами, которые в значительной степени находятся под контролем заинтересованных сторон
- Фундамент пирамиды не столь непосредственно контролируется заинтересованными сторонами лесопользования – но крайне важно, чтобы эти заинтересованные стороны понимали, какие ограничения и возможности формируются за пределами лесного сектора, это позволит им отстаивать свои интересы и влиять на них, используя свою власть для укрепления этого фундамента.
- Каждый ярус включает группу элементов. Их вертикальное построение указывает на общую последовательность. Но ярус, представляющий темы для инициации дискуссий и преобразований, и точная последовательность рассмотрения ярусов и элементов должны зависеть от национального контекста и проблем и сроков их обсуждения внутри страны.
- Однако элементы ярусов, расположенных ближе к фундаменту пирамиды, обычно являются более значимыми факторами – их больше, и они обычно имеют более фундаментальное значение для успешного функционирования системы во многих контекстах.

Более пристальное рассмотрение ярусов пирамиды. Каждый ярус описывает элемент государственного управления лесами. Но сам по себе ярус не объясняет процессов, которые необходимы для образования каждого элемента. Продолжая использовать аналогию со строительством, можно сказать, что “электропроводка и водопровод” – или “колонны и склепы” пирамиды – имеют не менее важное значение, чем более заметные “каменные ярусы”, через которые они проходят. Каждый ярус включает конструкции, необходимые для “установки” элементов рационального государственного управления лесами, которые последовательно создаются с помощью важных систем “электропроводки и водопровода”. Мы определили пять таких *базовых систем*, которые могут способствовать созданию рациональной системы государственного управления лесами, если они включают определенные свойства рационального управления (указаны в скобках):

- 1) *Информация* (доступность, охват, качество, прозрачность)
- 2) *Механизмы вовлечения заинтересованных сторон* (представительность, равные возможности, доступность)
- 3) *Финансы* (интернализация внешних факторов, эффективность затрат)
- 4) *Квалификация* (справедливость и эффективность в накоплении социального и кадрового капитала)
- 5) *Планирование и управление процессами* (определение приоритетов, принятие решений, координация и контролируемость)

Если эти системы хорошо развиты в одном ярусе, с их помощью можно “оперативно отследить” развитие в других ярусах – особенно, если данный ярус является одним из тех, где в настоящее время идут основные дискуссии по государственному управлению. Например, форумы заинтересованных сторон по вопросам сертификации обеспечивают консультативную “электропроводку”, которая оказывается способной влиять на развитие других ярусов. Чем более развита каждая из этих систем, тем лучше общее государственное управление лесами. Со временем нас будет интересовать именно такой более широкий смысл прогрессивного развития, а не, например, то, насколько далеко продвинулась сертификация.

Короче говоря, такая аналогия со строительством пирамиды имеет свои достоинства и недостатки, которые стоит здесь перечислить:

Достоинства аналогии со строительством пирамиды	Слабые звенья аналогии со строительством пирамиды
• Нижние ярусы пирамиды труднее построить – и они важнее – чем верхние • Фундамент тоже важен, но его основная часть скрыта под землей и не зависит от одних лишь лесных “строителей пирамиды”	• Не существует жесткой и универсальной последовательности ярусов • Вопреки закону притяжения земли, определенный прогресс в действительности может наблюдаться и в верхних ярусах, даже при незавершенном строительстве нижних

ЧАСТЬ 2: ЦЕЛЬ И ВИДЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДИКИ АНАЛИЗА СОСТОЯНИЯ И ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ

В данной части доклада в общих чертах представлена предлагаемая цель и виды использования “пирамиды” для диагностики и определения мер по совершенствованию государственного управления лесами. Далее в ней говорится о том, кто мог бы участвовать в этом процессе, и как можно использовать данный инструмент. И наконец, здесь переставлен комплект незаполненных таблиц как образец применения этой методики.

2.1 Цель методики

Концепция “пирамиды” (см. 1.3) может использоваться в качестве основы для применения данной методики оценки государственного управления лесами и выработки мер по ее совершенствованию. Ее *цель* заключается в повышении заинтересованности в проведении оценки государственного управления лесами и определении задач с участием заинтересованных сторон на национальном уровне. Раскрывая эту тему далее, мы предлагаем три основных *вида использования* данной методики:

- (1) *Оценка системы и диалог с участием всех заинтересованных сторон* лесного сектора в целях выяснения, какие конструкции имеет фундамент для сохранения лесов и ведения лесного хозяйства на национальном уровне; с последующим выявлением пробелов, проблем и несоответствий в этих конструкциях фундамента.
- (2) *Планирование деятельности по совершенствованию системы – определение целей и задач*, выявление критически необходимых действий и тем для инициации дискуссий для заинтересованных сторон, включая непрофильные ведомства, их связей и последовательности в целях улучшения взаимодействия и тем самым создания “карты дорог” для выработки мер по совершенствованию системы.
- (3) *Постоянный мониторинг и подготовка отчетности* для создания простой прозрачной структуры значимых элементов для полной отчетности об общем продвижении к УЛУ на национальном уровне.

Все эти три вида использования обусловлены необходимостью *придерживаться целостного подхода и содействовать интеграции*. Это включает:

- *Оказание помощи в реализации отдельных инициатив посредством обеспечения взаимодействия с другими программами и определении правильных необходимых условий*. С помощью пирамиды можно избежать вынужденного ускорения темпов реализации отдельных инициатив (“решений”) за счет определения диапазона иных возможных решений с более близкими по времени эффектами, возможных взаимодополнений и необходимых условий для реализации более амбициозных подходов; а также за счет определения этапов этого пути. В данном случае основное внимание уделяется ряду мер, необходимых для разработки политики, развития институциональной структуры и повышения институционального потенциала для создания возможностей получения и обеспечения устойчивости успешных результатов инициатив, включая конкретные задачи по охраняемым территориям и сертификации, поставленные в рамках сотрудничества между Всемирным банком и Всемирным фондом дикой природы.
- *Использование для оценки и регулирования развития ситуации далеко за пределами лесного сектора*. Данный метод диагностики и корректировки предлагается к использованию и теми, кто занимается элементами государственного управления в других отраслях (часто на уровне “фундамента”), для изучения и оптимизации путей их воздействия на развитие ситуации в лесном секторе или воздействия такового на них.

- *Содействие интеграции и взаимодополняемости с другими комплексными инициативами.* В частности, имеется в виду интеграция национальной программы развития лесного сектора со Стратегией сохранения биоразнообразия, Принципами комплексного развития и т.д..

Но помимо сильных сторон, такой подход имеет и определенные ключевые ограничения. Краткое описание его возможностей и ограничений представлено ниже:

С помощью данного подхода МОЖНО:	С помощью данного подхода НЕВОЗМОЖНО:
• Выработать комплексную схему анализа основных элементов государственного управления лесами: политики, закона, функций, институциональных возможностей и инструментов • Проводить анализ при разных степенях полноты информации и вовлеченности сторон [см. раздел “Способы применения методики”] • Создать основу для процесса совершенствования государственного управления лесам с учетом специфики страны	• Получить абсолютно объективные результаты – независимо от того, как проводится анализ, его результаты всегда будут являться “мнением”, а не “истиной” • Оценить состояние лесов или лесного хозяйства страны • Представить достаточно конкретные критерии и индикаторы, чтобы можно было “судить” о государственном управлении в любой отдельной стране (без гораздо более основательных “полевых” исследований в данной стране)

2.2 Кем должна применяться эта методика

Заинтересованными сторонами в рамках организованного процесса. Предлагаемый здесь подход является простым способом организации совместной работы заинтересованных сторон по оценке состояния системы государственного управления лесами и определению ключевых условий для ее оптимизации. Было бы идеально, если бы такие многосторонние процессы стали частью национальных программ развития лесного сектора или многоотраслевых процессов, например, разработки национальных стратегий устойчивого развития и работы комиссий по устойчивому развитию. В отсутствии таких общих стратегических процессов потребуются узкая программа оценки и разработки мер совершенствования государственного управления лесами, но к ней следует приступать только при наличии достаточно логичного обоснования и спроса среди заинтересованных сторон.

Для оценки некоторых из предлагаемых элементов рационального государственного управления требуется общение с некоторыми очень занятыми людьми или группами заинтересованных сторон, находящихся на весьма отдаленных территориях, и одно только это условие практически объясняет, почему столь необходим многосторонний процесс. Более того, ярусы “фундамента” подразумевают абсолютную необходимость включения в этот процесс сторон, находящихся за рамками лесного сектора, в связи с чем потребуются создать механизмы превращения такого межотраслевого взаимодействия в реальность. Для реализации подобных консультативных процессов требуется *время и ресурсы* (см. 2.2).

Эта методика может также использоваться такими отдельными группами заинтересованных сторон, как государственные органы лесного хозяйства или группы, проводящие различные кампании, в частности для оценки их собственной роли в государственном управлении лесами и ролей других сторон. Когда оценка проводится отдельной группой, ее результаты и выработанные рекомендации можно использовать в качестве основы для повышения твердости и прозрачности управления.

Организаторы. Крайне важная роль принадлежит координатору процесса. Координатор может обращаться с просьбой об оказании помощи другими лицами, и вне зависимости от того, кто осуществляет координацию – один человек или группа, функции организации и координации должны быть общеизвестны, хорошо отлажены, признаны другими, обеспечивать уверенность сторон в том, что необходимые для реализации процесса меры будут приняты, и позволять другим вносить свой вклад и участвовать в процессе принятия решений.

Наиболее важным следующим шагом в рамках сотрудничества между Всемирным банком и Всемирным фондом дикой природы и другими сторонами, участвующими в разработке данного инструмента, является согласование используемых понятий, оптимальных способов применения инструмента и необходимых требований к организационным и координационным возможностям организаторов. Для “апробирования” методики необходимо в нескольких странах провести семинары с участием потенциальных инициаторов таких процессов.

Рецензенты. Необходимо обеспечить широкое распространение результатов апробирования и применения методики, а также проведение их анализа силами участников процесса или, возможно, сторонами, которых эти результаты касаются. Для осуществления координации этого аналитического процесса оценки методики и учета разных мнений, потребуется ведущий рецензент или специалист по такого рода анализу. МИОСР готов принять участие в этой работе: чтобы оказать поддержку ее организаторам, проанализировать результаты апробирования инструмента на национальном уровне и осуществить его доработку.

2.3 Способы применения методики

Конкретные формы этого описанного выше многостороннего процесса (с учетом различных комбинаций дистанционных и прямых контактов), по всей вероятности, будут индивидуальными для каждого случая. Общая цель будет состоять в формировании достаточно скоординированного процесса, чтобы обеспечить и сохранить адекватную вовлеченность и заинтересованность сторон, но при этом сам процесс должен быть достаточно коротким и концентрированным во избежание потери энтузиазма всех его участников. Хорошее начало процессу оценки государственного управления и выработки дальнейших шагов могла бы положить работа **группы, состоящей из представителей четырех – восьми ключевых заинтересованных сторон в течение минимум двух – трех дней**. Высокая точность, достоверность и “привлекательность” предположительно достигаются путем включения в процесс более широкого круга сторон и расширения его временных рамок. Необходимо четко понимать, что первоначальное применение данной методики не является “экспресс”-оценкой, хотя будущие проверки могут быть более концентрированными и поэтому менее затратными в отношении ресурсов.

Необходимо предусмотреть и организовать **“вводный” период**. Заинтересованные стороны необходимо “ввести в курс дела” – чтобы они ознакомились с целями, потребностями и подходом, предусматриваемым данным инструментом, что требует времени, детальных разъяснений и установления диалога. В редких случаях можно исходить из того, что группа представителей заинтересованных сторон уже достаточно подготовлена к “игре”, не говоря уже об использовании результатов. В следующих разделах даются более конкретные рекомендации по применению таблиц для оценки и выработки предложений по совершенствованию каждого из ярусов пирамида.

Порядок расположения “ярусов” рациональной системы государственного управления лесами. В целях обеспечения участия более “профильных” сторон, т.е. имеющих больше отношения к лесному сектору, диагностика начинается с “надземных” ярусов, которые более или под контролируются “действующими лицами” лесного сектора. В начале анализ можно сфокусировать на тех ярусах, которые в настоящее время больше интересуют стороны, заинтересованные в сохранении или освоении лесов. “Фундамент” оценивается в последнюю очередь. Это позволяет получить более качественную картину жизненно необходимых условий и внеотраслевых действий (на которую определенным образом и в разной степени могут влиять условия и действия внутри лесного сектора). Но в конечном итоге, необходимо подчеркнуть очевидный момент (последний по порядку, но не по значению), что построить пирамиду без фундамента невозможно.

Элементы рациональной системы государственного управления лесами. Каждый ярус состоит из ряда элементов, которые перечисляются ниже – в разделе 2.2. в комплекте

незаполненных таблиц. Самые разные источники информации и разного рода опыт указывают на то, что эти элементы, как правило, являются желательными составляющими качественного управления. Их перечень следует рассматривать как сверочный список, предназначенный для стимулирования мыслительных процессов, не того, чтобы его использование свести к определенным ответам или ограничить ими. Следует отметить, что нижние ярусы обычно содержат больше элементов, чем верхние, что, возможно, свидетельствует о большей совокупной значимости этих нижних ярусов. Следует также отметить, что каждый ярус, как правило, включает один или более элементов, относящихся к основным “электрическим и водопроводным” системам (см. 1.3) – информации, участию разных сторон, финансированию, квалификационным параметрам и менеджменту – т.к. повсеместно обнаруживается, что эти системы действительно имеют решающее значение для совершенствования ролей, политики и инструментов.

Ниже представлены элементы рационального государственного управления лесами и таблицы, содержащие набор столбцов, подлежащих заполнению теми, кто проводит оценку:

- ❑ **Что работает успешно?** В этом столбце следует представить итоги оценки состояния дел в стране по каждому элементу. Необходимо рассмотреть три аспекта данного вопроса: что создано? – ‘очевидные’ **результаты** действий; каково **качество**? – ‘мощность, широта и глубина’ этих результатов; и какое **влияние** они оказали на процесс организации УЛУ?
- ❑ **Чего не хватает?** В этом столбце следует представить итоги оценки очевидных **пробелов и проблем** по каждому элементу с указанием результатов, их качества или эффектов.
- ❑ **Подсчет очков.** В этом столбце следует представить итоги простой оценки хода работ и развития ситуации по каждому элементу, используя один из трех возможных вариантов: **красный** – значит, что никаких мер не принято, или действия приостановлены, или то, чего не хватает “превешивает” то, что успешно работает; **желтый** – значит, что проведена определенная работа по подготовке и реализации мероприятий, или то, чего не хватает более или менее уравновешено тем, что работает успешно; **зеленый** – означает стабильное продвижение вперед, когда то, что работает успешно “перевешивает” то, чего не хватает.
- ❑ **Что необходимо предпринять?** В этом столбце следует представить рекомендуемые дальнейшие практические действия по каждому элементу (если таковые имеются).

На основании представленных выше вопросов по каждому ярусу заполняется таблица следующего формата:

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)

При использовании данного диагностического инструмента для оценки процессов, направленных на поэтапное совершенствование государственного управления лесами, потребуется более конкретная информация о специфике действий. Ее можно разместить в дополнительных столбцах в правой части таблиц в следующем порядке:

- ❑ **Ведущий участник процесса** (кто будет инициатором процесса – в осуществлении дальнейших шагов?)
- ❑ **Приоритетность** (насколько это важно? – средняя степень важности, высокая, очень высокая – насколько это срочно? – сейчас, в ближайшем будущем, позднее - и что могло бы послужить импульсом для повышения приоритетности, если сейчас это не первоочередная задача, имеется в виду значительное изменение приоритетов в связи с каким-либо событием, например, резким снижением цен, сменой правительства страны или стихийным бедствием)
- ❑ **Задача/целевой показатель** (какова конкретная цель или показатель необходимости данного действия?)

- **Мониторинг** (каким образом будет осуществляться мониторинг выполнения задачи/соответствия показателю или – если уместно - импульса?)

Вышеописанная оценка и подсчет очков отличаются крайней субъективностью, а достоверность ее результатов в глазах других будет зависеть от того, кем она проводится и как. Более того, произвести “калибровку” этих диагностических таблиц для целей сравнения результатов и выводов, получаемых в разных местах, можно только при условии их дальнейшего развития и использования компетентными и надежными экспертными группами в целом ряде стран и контекстов. В целях совершенствования методики такой описательной оценки и системы отметок можно было бы также разработать более жесткие критерии оценки типов и уровней воздействий на каждый из элементов компонента.

Выработка концепций. Возвращаясь к целям представленной здесь методики, мы утверждаем, что рациональное государственное управление лесами на национальном уровне является необходимым условием для внедрения принципов и распространения УЛУ. Мы также утверждаем, что УЛУ охватывает две общих концепции, к которым часто необходимо привлекать особое внимание всех сторон, занимающихся решением проблем государственного управления: во-первых, это жизнь местного населения – мы явно субъективно ориентируемся на лесное хозяйство как источник средств к существованию местного населения и средство борьбы с бедностью; во-вторых – ландшафты - леса и деревья занимают свое место в обширных ландшафтах, которые могут включать одноцелевые или смешанные виды землепользования. Независимо от того, принимаются ли эти концепции какой-либо группой заинтересованных сторон или нет, скорее всего в процесс, включающий определение дальнейших шагов, потребуется ввести элемент “выработки концепций”.

2.4 Элементы рационального государственного управления

Элементы рационального государственного управления для каждого яруса пирамиды содержатся в представленном ниже комплекте из шести таблиц. Незаполненные столбцы предназначены для отражения в них результатов многосторонних процессов оценки на национальном уровне.

Ярус 1. РОЛИ: Согласованные и установленные роли и учреждения заинтересованных сторон

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
1.1 Признание действующими официальными лицами, отвечающими за формирование отраслевой политики, наличия <i>многочисленных обособленных перспектив и заинтересованных сторон</i> в лесном секторе				
1.2 Готовность компетентных <i>представителей</i> заинтересованных групп (необязательно с самого начала вовлекать все заинтересованные стороны) к переговорному процессу				
1.3 Организованная <i>система вовлечения заинтересованных сторон</i> , включая разные форумы на национальном и местном уровнях для проведения анализа, консультаций и принятия решений				
1.4 Сбор <i>информации</i> (по лесным ресурсам, требованиям и видам пользования) и обеспечение ее доступности для заинтересованных сторон на справедливой основе				
1.5 Наличие выработанного и общепринятого <i>представления</i> о роли лесов в землепользовании и жизни местного населения				
1.6 Согласованность и всеобщее понимание <i>ролей</i> заинтересованных сторон в лесном хозяйстве и землепользовании – включая права, обязанности, доходы и отношения				
1.7 Наличие согласованных основ <i>институциональной структуры</i> лесного сектора и прав и полномочий по принятию решений				

1.8 Адекватные возможности <i>основных ведомств</i> для осуществления руководства и оказания поддержки заинтересованным сторонам в развитии кадрового потенциала				
1.9 Наличие механизмов <i>повышения квалификации</i> , мотивации и взаимодействия всех заинтересованных сторон				
1.10Выявление, оценка и использование на национальном уровне отечественных и зарубежных источников <i>финансирования</i> для лесного сектора – коммерческих, неправительственных и общественных				
1.11Организация и осуществление <i>сотрудничества и взаимодействия на основе партнерских отношений</i> в области лесоуправления с акцентом на изучении и использовании приобретенного опыта				
1.12Участие и поддержка со стороны <i>международных организаций</i> и НПО в отношении согласованных национальных приоритетов государственного управления лесами				

Ярус 2. ПОЛИТИКА: Наличие лесной политики, стандартов УЛУ и законодательства

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
2.1 Отражение в принятых центром лесной политики и законах согласованных <i>концепции, ролей и основ институциональной структуры</i> лесного сектора				
2.2 Наличие согласованных и принятых методов/критериев <i>установления приоритетов</i>				

лесного сектора					
2.3 Наличие национального ('постоянного') <i>лесного фонда</i> , используемого в условиях разных форм собственности на основе общей концепции (см. 2.1) и плодородия почв: включая защитные леса, являющиеся источником средств к существованию для местного населения (смешанные виды пользования), и эксплуатационные леса, по мере необходимости					
2.4 Четко определенные, справедливо установленные и защищенные законом <i>права</i> : права на осуществление управления лесными ресурсами (на основе добровольного и осознанного признания юридических и традиционных прав другими сторонами); предоставление прав на изъятие ресурсов государственных лесов при условии полного возмещения экономических издержек, включая внешние эффекты					
2.5 <i>Информированность заинтересованных сторон</i> о своих правах; признание и уважение юридических и традиционных прав местного населения и населения, относимого к маргинальным группам					
2.6 Наличие <i>процедур оптимизации полезных свойств</i> лесов, обеспечивающих: - экономическую обоснованность лесного хозяйства, включая экологические и социальные внешние эффекты; - сохранение многообразных полезных свойств леса при проведении работ; - стимулирование развития эффективных местных перерабатывающих производств - поддержку в создании равных возможностей использования лесов местным населением для					

Ярус 3. ИНСТРУМЕНТЫ: Наличие логически обоснованной системы “кнутов и пряников” для реализации

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
3.1 Знания, накопленные заинтересованными сторонами в отношении наличия, цели, возможностей выбора, последствий и необходимого потенциала инструментов, применяемых в лесном секторе				
3.2 Система инструментов – в конечном итоге способствующих повышению и спроса и предложения УЛУ (в рамках ролей и политики) – рассчитанная на национальный уровень				
3.3 Наличие и использование <i>нормативных инструментов</i> – четко сформулированные, практически осуществимые/ приемлемые по затратам и справедливые (пропорционально) правила и санкции для лесного сектора, включая: - Системы прав владения и пользования и распределения и их защиты (с правом на компенсацию) - Защиту общественных и межгенерационных интересов в лесах - Хозяйственные и инвестиционные условия и механизмы контроля - Доступ заинтересованных сторон к рынкам - Антикоррупционные меры - Система образования дохода (основанная на эквивалентности отечественных/экспортных цен на лесную продукцию)				
3.4 Рыночные инструменты – обеспечение справедливого распределения затрат и				

результатов и учет всех социальных и экологических внешних эффектов, включая: - Права собственности на основании подходов (концессии, лицензии, разрешительные документы и т.п.), направленных на увеличение объемов производства - Стимулирование увеличения видов, объемов и источников лесных товаров и экологических услуг, производимых в соответствии с требованиями устойчивого лесопользования, за счет повышения спроса на таковые - Рыночные меры улучшения условий, например введение требований об обеспечении доступа к информации - Стратегия финансирования лесного сектора				
3.5 Информационные инструменты – наличие систем координации и потока информации для получения заинтересованными сторонами знаний и разъяснений (Ярус 4)				
3.6 Институциональные/договорные инструменты – структуры и возможности, созданные для выполнения согласованных ролей, включая: - Официальные обязательства выполнения согласованной роли и внесения изменений в политику, например, ассоциации/нормы - Стратегии, должностные обязанности и кадровый потенциал, соответствующие согласованным ролям и изменениям - Поддержка заинтересованных сторон среди бедного населения и населения, относимого к маргинальным группам, в плане наделения их полномочиями принимать решения, отстаивать свои права и устанавливать партнерские отношения - Четкие принципы/правила ведения хозяйства				

(необязательно комплексные планы хозяйственной деятельности) - Переговорные процессы и системы разрешения конфликтов - Нормы поведения, совместное финансирование и использование общепромышленных подходов к финансированию/поддержке лесного сектора - Существующие посреднические структуры, расширение полномочий по ведению переговоров, и учет опыта, приобретенного в рамках партнерских отношений, сотрудничества и взаимодействия в области лесного хозяйства					
3.7 <i>Возможности</i> для осуществления планирования, координирования, реализации и мониторинга выше указанной деятельности					

Ярус 4. ВНЕДРЕНИЕ: Пропаганда УЛУ среди заинтересованных сторон

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
4.1 Равноправное участие <i>производителей лесной продукции</i> в реализации механизмов получения и предоставления информации по: практическим методам УЛУ и его выгодам/затратам/рискам; по затрагивающим его законам, инструментам, стимулам, рынкам; и по ресурсам, необходимым для УЛУ				
4.2 Доступность информации о всем многообразии общественных выгод УЛУ и конкретных продуктах УЛУ для <i>потребителей</i> лесной продукции (отечественной и зарубежной)				
4.3 <i>Доступность механизмов передачи информации</i> об “устойчивости” вниз и вверх по цепочке производства для производителей лесной продукции, инвесторов, переработчиков, посредников, розничных торговцев и потребителей				
4.4 <i>Население в целом</i> имеет возможности общения с учреждениями лесного хозяйства, системы образования и СМИ для получения информации и разъяснений о многообразных выгодах УЛУ (товарах, услугах и иных полезностях)				
4.5 Наличие у <i>лесохозяйственных органов</i> доступа к точной последней информации по всем значимым методам УЛУ и их применению и возможностей и ресурсов для ее распространения				
4.6 Регулярное проведение лесохозяйственными органами <i>оценки потребностей заинтересованных сторон</i> в выше упомянутой информации и принятие				

Ярус 5. ПРОВЕРКИ на предмет соответствия УЛУ: Аудит, сертификация, анализ с участием заинтересованных сторон

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
5.1 Наличие <i>технико-экономического обоснования схемы сертификации или иного вида аудиторской проверки</i> , с указанием: устойчивой цели и движущих сил; необходимых условий; и результатов оценки состояния проблем справедливости, эффективности и достоверности				
5.2 Наличие у производителей и потребителей лесной продукции <i>возможности ознакомиться со схемой сертификации или иной схемой аудиторской проверки</i> , получившей международное признание как инструмент для использования в соответствующих случаях, в частности для экспортных рынков ¹³				
5.3 Наличие <i>многосторонней национальной/местной группы</i> , для обеспечения приемлемости стандартов и процедур схемы для местных типов леса и производителей лесной				

¹³ Критерии могут включать, например:

- Критерии, разработанные в рамках сотрудничества ВБ и Всемирного фонда дикой природы для заслуживающих доверия схем лесной сертификации, (a) принятых учреждениями местного уровня и включенных в политику, (b) ориентированными на определенные цели и эффективные для их достижения, (c) приемлемые для всех сторон, (d) основанные на стандартах качества работы, установленных национальным уровнем и совместимых с общепринятыми принципами УЛУ, (e) основанными на объективных и измеримых критериях, (f) основанных на достоверных результатах независимой оценки, (g) заслуживающих доверие основных заинтересованных сторон, (h) обеспечивающих отсутствие конфликта интересов в процессе принятия решений в рамках сертификации со стороны заинтересованных участников, (i) экономических, (j) прозрачных, (k) равнодоступных для всех стран (WWF/WB 1999)
- 9 критериев, разработанных Кановским и др. (Kanowski *et al* 2000), и основанных на указанных выше и других критериях. Их можно кратко охарактеризовать следующим образом: соответствие, доступность, участие разных сторон, аккредитация, прозрачность, независимость, последовательность, непрерывное совершенствование и контроль всех звеньев цепи/маркировка.

продукции и их соответствия национальной концепции, политике и стандартам [Ярус 2]				
5.4 Наличие <i>местных структур, способных проводить аудиторские проверки/оценки</i> , которые можно было бы использовать для проведения сертификации/иных аудиторских проверок по конкурентоспособным ценам				
5.5 Сбор <i>информации</i> о развитии сертификации/аудиторской проверки и его влиянию на леса, торговлю, возможности заинтересованных сторон и практические методы и государственное управление				
5.6 Наличие механизмов, <i>соединяющих</i> эту информацию о развитии и влиянии с процессом <i>формирования политики</i>				

ФУНДАМЕНТ: Условия, необходимые для рационального государственного управления лесами, находящиеся в сфере влияния, но не под контролем лесного сектора

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
F.1 Обществом приняты <i>основные демократические системы, права человека и правовые нормы</i> и обеспечивается их соблюдение				
F.2 В обществе в целом признаны <i>необходимость лесного сектора</i> , а также роль и полномочия одного или более головных лесных ведомств				
F.3 Стороны, заинтересованные в государственном управлении лесами, <i>** понимают исторические причины</i> , определившие сегодняшние роли, политику и властные структуры лесного сектора				
F.4 Заинтересованные стороны понимают, какие <i>факторы формируют природу лесных объектов</i> и какие экологические воздействия оказываются на них (и ими)				
F.5 Заинтересованные стороны понимают, в каких <i>экономических и финансовых условиях</i> функционирует лесной сектор				
F.6 Заинтересованные стороны понимают суть <i>социально-культурных взаимосвязей</i> с лесным сектором				
F.7 <i>Права владения и пользования землей и имуществом</i> защищены, четко сформулированы, задокументированы и не носят дискриминационного характера по отношению к лесному хозяйству				
F.8 Все затрагивающие лесной сектор <i>международные обязательства/конвенции</i> , цели и принципы понимаются и				

принимаются** соответствующими заинтересованными сторонами как их обязательства					
F.9 Рыночные, инвестиционные и торговые условия и потоки понимаются и принимаются заинтересованными сторонами					
F.10 Реализуется система конституционных гарантий и прав (стороны могут оказывать влияние, например, на основе экологических прав граждан и права апелляции, прав на освоение ресурсов и т.д.)					
F.11 Реализуется государственная макроэкономическая политика, включая, например, национальные и региональные планы, структурную перестройку, распределение бюджетных средств, налогообложение, ценообразование и обменные курсы валют					
F.12 Реализуется политика и функционируют соответствующие государственные учреждения в области труда и занятости, здравоохранения и техники безопасности					
F.13 Реализуются системы внедрения передовых метод и субсидий в сельскохозяйственном производстве, и политика других направлений/отраслей, напрямую связанных с землепользованием (например, охрана и использование ресурсов диких животных, туризма, горнодобывающих отраслей, переселения, управления ресурсами водосборов), перекосы устраняются					
F.14 Реализуется политика и осуществляются необходимые преобразования в области транспорта и инфраструктуры					
F.15 Реализуется политика и осуществляются необходимые преобразования в области					

энергетики, созданы механизмы контроля цен				
F.16 Реализуется политика децентрализации и местного административного управления и осуществляются необходимые преобразования				
F.17 Реализуется политика и осуществляются необходимые преобразования в области образования и подготовки кадров				
F.18 Реализуется политика и осуществляются необходимые преобразования в области распределения водных ресурсов и услуг				
F.19 Существуют эффективные механизмы межотраслевой координации, изучения опыта и принятия мер по землепользованию и управлению земельными ресурсами: • Системы консультаций с заинтересованными сторонами и обеспечения их участия в управлении • Информационные и аналитические системы • Анализ затарат-результатов-рисков • Политика/закон включают принципы устойчивого развития, например, принцип предосторожности, "платит тот, кто загрязняет среду", справедливость • Механизмы установления приоритетов на основе выше указанных принципов • Межотраслевые концепции, политика и стратегии на основе выше указанных принципов				

** В данной таблице термин "заинтересованные стороны" означает "стороны, интересы которых зависят от государственного управления лесами".

*** Слова 'понимаются и принимаются' или просто 'реализуются' здесь означают, что заинтересованные стороны разбиваются в данном вопросе и принимают активные меры, чтобы оказать влияние на его аспекты

ЛИТЕРАТУРА

Bass S., Thornber K., Markopoulos M., Roberts S., and Grieg-Gran M. 2001. *Certification's impacts on forests, stakeholders and supply chains*. IIED, London.

Bass, S. and Simula, M. 1999. *Independent certification/verification of forest management*. Background paper prepared for the World Bank/WWF Alliance Workshop, Washington 8-9 November 1999. (Unpublished)

CIFOR. 1999. *The Criteria and Indicators Toolbox Series*. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia

Cozannet, N. and Nussbaum, R. 2001. *A System for Modular Verification of Progress*. Technical Working Group first meeting report. WWF and Proforest. (Unpublished)

Equilibrium Consultants. 2002. *World Commission on Protected Areas (WCPA) Scorecard*. Draft presented to the World Bank – WWF Forest Alliance, January 2002. Unpublished report.

FAO. 2001. *Criteria and Indicators for Sustainable Forest Management: A Compendium*. Working Paper FM/5. Forest Resources Development Service, Forestry Department, FAO, Rome.

IIED and WCMC. 1996. *Forest Resource Accounting: strategic information for sustainable forest management*. IIED, London

ITTO. 2000a. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*. Reporting Questionnaire for Indicators at the National Level. ITTO, Yokohama

ITTO. 2000b. *Criteria and Indicators for Sustainable Management of Natural Tropical Forests*. Reporting Questionnaire for Indicators at the Forest Management Unit Level. ITTO, Yokohama

Kanowski P, Sinclair D, Freeman B, and S Bass. (2000). *Critical elements for the assessment of forest management certification schemes: establishing comparability and equivalence amongst schemes*. Department of Agriculture, Fisheries and Forestry-Australia, Canberra

Mayers, J. and Bass, S. 1999. *Policy that works for forests and people*. IIED, London

Mayers, J. and Bass, S. 2000. *The Forest Policy Pyramid: planning and assessing step-wise progress to improved forest conservation, management and livelihoods at a country level*. IIED, London (Unpublished)

Ribot, J.C. 1999. *Framework for environmental governance*. Institutions and Governance Program Workshop on Environmental Governance in Central Africa. World Resources Institute, Washington

Woodhouse P. 1997. Governance and local environmental management in Africa. *Review of African Political Economy* No.7

WWF/The World Bank. 1999. *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use*. Interim Progress Report. May 1999.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: АНАЛИТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ В БРАЗИЛИИ – ОПЫТНАЯ ЭКСПРЕСС-ОЦЕНКА ПРОЕКТА МЕТОДИКИ АНАЛИЗА СОСТОЯНИЯ И ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ НА ОСНОВЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО СЕКТОРА ¹⁴

A.1 ВВЕДЕНИЕ

Данное исследование было решено провести для выполнения Технических заданий №№ 2-4 в рамках сотрудничества между Всемирным банком и Всемирным фондом дикой природы (26 октября 2001 г.). **Выбор** Бразилии объясняется значением ее тропических дождевых лесов и развития плантационного лесного хозяйства, а также тем, что она недавно разработала и обнародовала свою Национальную программу развития лесного сектора (ММА, 2001). Поскольку МИОСР участвовал в работе Экспертной группы по исследованиям в области стратегической политики, проводимых в рамках компонента 1 программы “Проманежо”, таким образом став участником разработки Бразильской национальной программы развития лесного сектора, он оказался в удобном положении для проведения данного аналитического исследования.

Цель исследования заключалась в проведении предварительной оценки возможностей применения диагностической пирамиды в качестве инструмента для оценки состояния государственного управления лесами Бразилии, и в частности Национальной программы развития лесного сектора (НПЛ). В основу такого испытания бала положена диагностическая методика, представленная в Частях 1 и 2 настоящего документа. Важно иметь в виду, что:

- Данное аналитическое исследование само по себе **НЕ** предназначено для проведения оценки государственного управления лесами Бразилии. Поэтому представленные таблицы следует рассматривать как результаты апробирования методики, а не как оценку государственного управления. Для проведения такого рода оценки требуются: много времени, учет позиций большого числа разных заинтересованных сторон, желательно с проведением многостороннего форума заинтересованных сторон, а также получение соответствующих полномочий от (и руководящих указаний со стороны) соответствующих органов власти Бразилии. Кроме того, необходимо было бы рассмотреть и учесть многочисленные предложения, выработанные в рамках этой предварительной оценки.
- Данное аналитическое исследование **ПРЕДНАЗНАЧЕНО** для получения ответов на следующие вопросы: какова наиболее приемлемая стратегия использования диагностической пирамиды; как можно усовершенствовать эту диагностическую методику, чтобы она наилучшим образом соответствовала такой стратегии; можно ли эту методику далее модифицировать в целях ее применения для оценки других аспектов государственного и хозяйственного управления, например, использования более совершенных систем управления ресурсами водосборов; и может ли она использоваться для определения конкретных целей и показателей - а следовательно быть приемлемой для оценки процесса, а не единовременной диагностики.

Данное исследование включало двухдневное проведение интервью с рядом сотрудников Секретариата по биоразнообразию и лесам (SBF), Министерства окружающей среды (ММА, т.е. ведомства, отвечающего за разработку и реализацию НПЛ) и сотрудниками федерального учреждения, занимающегося лесными исследованиями – Бразильского центра сельскохозяйственных исследований (EMBRAPA). Имена опрошенных сотрудников можно получить по запросу.

A.2 ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ “ПИРАМИДЫ” ДЛЯ МОНИТОРИНГА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ В РАМКАХ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ВБ И ВСЕМИРНЫМ ФОНДОМ ДИКОЙ ПРИРОДЫ

¹⁴ Краткий анализ, проведенный МИОСР с участием ряда сотрудников EMBRAPA Амазония Ориентал, Белем и Министерства окружающей среды Бразилии
‘Пирамида’: Методика анализа состояния системы и оптимизации государственного управления лесами. МИОСР. Проект, март 2002 г.

А.2.1 Замечания по использованию диагностической методики:

а. Критически важное значение имеет ответственное и заинтересованное отношение к данному процессу со стороны правительства страны. Диагностика с помощью пирамиды может помочь создать весьма эффективный инструмент для выявления, приоритизации и укрепления слабых звеньев в существующей системе государственного управления. Однако это возможно только в том случае, если правительство признает необходимость проведения такого анализа и обязуется действовать в соответствии с рекомендациями, выработанными по итогам этой оценки. Без этого неизбежным результатом будет разочарование участников в процессе. Кроме того, это может привести к ухудшению отношений между теми, кто использует данный инструмент, и правительством, поскольку нежелательные оценки государственного управления могут правомерно восприниматься как признак враждебного отношения и действие, потенциально направленное на дестабилизацию существующих властных структур (см. пункт с).

б. Региональный уровень (штата), судя по всему, является более подходящим для начала такой работы, чем федеральный уровень. Авторы данного исследования сочли, что проведение диагностики с помощью пирамиды – как средства для оценки состояния системы государственного управления лесами в целом – сравнимо с попыткой поймать слона чайным ситечком. Она явно слишком большая и сложная на всех уровнях, чтобы можно было уловить всю структуру и логику ее ограничений и возможностей в рамках одноразового анализа. В Дополнении к Части 3 представлены некоторые примеры, указывающие на сложность этой структуры. И наоборот, на уровне штата диагностика должна была оказаться легко осуществимой, хотя ни времени, ни ресурсов для контрольного испытания методики не было. В действительности (в Бразилии) именно на уровне штата принимаются все по-настоящему важные решения, влияющие на лесопользование. Общеизвестно, что правительства штатов являются самыми влиятельными “заинтересованными сторонами” НПЛ. Хорошей идеей, по-видимому, является проведение многосторонних аналитических оценок на уровне штатов с последующим совокупным отражением их результатов в рамках более масштабного анализа общегосударственного управления лесным сектором на федеральном уровне. Таким образом, разнообразие региональных ситуаций может помочь в корректировке мер, вырабатываемых для федерального уровня, чтобы в любом появляющемся в результате этого процесса предложении об изменениях справедливо учитывались интересы регионов. По тем же причинам стало понятно, что данный инструмент, возможно, будет успешно работать в гораздо менее обширных странах с гораздо более четко определенными “действующими лицами” и институциональной структурой.

с. Одним из важных моментов является выбор головного ведомства. Использование данного диагностического инструмента заинтересованными сторонами местного уровня может расширить его возможности за счет детализации информации о ресурсах и пробелах в государственном управлении, но его использование внешними сторонами (или для внешних сторон) может представлять опасности. И MMA и EMBRAPA выражали серьезные сомнения или возражения по поводу намерения использовать какой бы то ни было инструмент для мониторинга государственного управления в рамках сотрудничества между ВБ и Всемирным фондом дикой природы. Условия предоставления займов уже подрывают демократические процессы.¹⁵ Прежде всего, любое проявление внимания к “государственному управлению” должно быть направлено на укрепление и развитие законодательно установленных демократических структур данной страны. Недопустимо, чтобы данный диагностический инструмент использовался третьей стороной для отслеживания сильных и слабых сторон другого государства. Однако более широкое представление данной методики в сочетании с возможностью представления комментариев и внесения изменений, возможно, позволило бы самому правительству Бразилии лучше оценить достоинства аналитической оценки государственного управления и способствовало бы повышению заинтересованности в использовании этого диагностического инструмента как такового.

д. Совершенно необходим многосторонний процесс. Многие элементы этого диагностического инструмента потребуют существенной детализации и разъяснений, без которых невозможно будет

¹⁵ По их мнению, Группа ВБ виновата в некоторых неудачах в реализации НПЛ.

полностью отразить все сложные закономерности бразильского контекста и выработать необходимые решения. Для получения информации, относящейся к некоторым из таких элементов, может потребоваться установление контактов с очень занятыми людьми или находящимися в очень отдаленных районах заинтересованными сторонами. Разнородность контекстов столь высока, что ответы на многие вопросы практически невозможно получить без проведения гораздо более широкого форума. Это говорит о том, что данный диагностический инструмент следует использовать только при условии наличия времени и ресурсов для финансирования широкомасштабной работы с участием многочисленных заинтересованных сторон. Без этого неправильное применение инструмента приведет к субъективному распространению концепций одной группы заинтересованных сторон на другие стороны. Таким образом, первоначальное использование данного диагностического инструмента ни в каком смысле нельзя назвать “экспресс-оценкой” – хотя будущие проверки, возможно, будут более целенаправленными и поэтому менее затратными.

е. Диагностическая “пирамида” вызвала полезную дискуссию о возможности выявления некоторых из тех элементов рациональной системы государственного управления, которые являются общим для разных стран (или регионов). Исторические традиции и действующие механизмы государственного управления в Бразилии целиком и полностью воспринимаются как важные факторы, и положительные элементы НПЛ, и отрицательные элементы недемократического процесса или коррупции, и многочисленные неразрывные ярусы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

ф. Не все аспекты государственного управления полностью видны – особенно заинтересованным сторонам лесного сектора. Многие вопросы требуют детальной осведомленности о министерствах и политике, которую вряд ли можно найти в пределах одного лишь лесного сектора. Короче говоря, такого рода оценка государственного управления должна быть санкционирована органами правительства Бразилии, обладающими с чрезвычайно высокими полномочиями и влиянием, кроме того, во избежание субъективного смещения оценки в пользу лесного сектора для ее проведения потребуются объединить усилия представителей многочисленных министерств. Еще одна трудность состоит в том, что многие проблемы носят скрытый характер: видимая политика, изложенная на бумаге, и прозрачные процессы действительно существуют, но только самые высокопоставленные фигуры понимают динамику реальной власти и влияния, которая в основном и определяет политику Бразилии. Для анализа этих теневых областей также необходимо будет получить санкции чрезвычайно высоких структур.

г. Такая диагностика вскрывает некоторые очень существенные проблемы, но при этом не обнаруживает никаких очевидных связей с субъектами изменений. Многие изменения, которые могут быть выявлены с помощью пирамиды, быют по самому устройству правительства Бразилии. Вряд ли можно ожидать принятия быстрых решений, когда показаны конституционные изменения!

A.2.2 Замечания, касающиеся структуры и содержания диагностической методики:

а. Между ярусами пирамиды существует сильный логический поток. В целом выяснилось, что ответы в столбце “что необходимо предпринять?” относятся к следующей строке диагностического инструмента. Например, в Таблице 1, чтобы обеспечить более широкое признание многочисленных обоснованных перспектив развития лесного хозяйства и землепользования (ряд 1), необходимо наличие компетентных представителей заинтересованных сторон (ряд 2). А чтобы были компетентные представители, необходимо формализовать и развивать системы вовлечения заинтересованных сторон (ряд 3). А для развития систем вовлечения заинтересованных сторон требуется адекватный информационный поток (ряд 4).

б. Включение в каждый ярус “системных” вопросов приводит к повторам. В ранее опубликованной работе по пирамиде (Mayers and Bass 2001) отмечалось, что каждый ярус действительно проходит через эффективность функционирования пяти систем::

- Информации: Системы сбора, потоки и использование информации

- Механизмы, обеспечивающие участие заинтересованных сторон: Системы для обеспечения участия, выработки согласованных решений, разрешения конфликтов, наделения полномочиями и передачи полномочий среди заинтересованных сторон
- Финансирование: Системы для образования, распределения и контролирования финансовых средств для УЛУ
- Квалификация: Системы повышения кадрового потенциала.
- Планирование и управление процессами: руководство и координация, способствующие непрерывному повышению эффективности работы сектора в рамках выработанной самой страной четко обоснованной концепции, будущая ориентации на дополнительные требования в отношении устойчивости с сильным процессом установления приоритетов в развитие существующих планов.

Было принято решение включить вопросы по этим системам в каждый ярус, вместо того, чтобы создавать для них отдельные ярусы. Это привело к повторяемости некоторых вопросов, особенно по финансированию, развитию институциональной базы / подготовке кадров, информации /информационно-разъяснительной работе, стратегическому планированию и сертификации. Многие решения, отраженные в последнем столбце по этой причине повторяются, и это затрудняет любые попытки выстроить по порядку или приоритезировать ответы на вопрос: “Что необходимо предпринять?”

с. Данная методика должна предусматривать более детальный анализ международных элементов государственного управления лесами. Решения некоторых проблем государственного управления Бразилии следует искать за пределами страны, т.к. их причины коренятся в несоответствиях и несправедливости тех или иных международных процессов. Одним из необходимых условием является признание и принятие этого факта основными ведомствами. Данный инструмент надо сфокусировать на этом широком контексте и с его помощью определить основные преобразования общего управления, которые необходимо осуществить в системе международного финансирования, торговых переговорных процессов, конвенциях и т.д.. Именно в этой области ВБ/ВФДП, возможно, смогут предложить больше, чем предполагается в настоящее время. Еще раз подчеркиваем, это говорит о возможности проведения анализа значительного масштаба.

А.3 ПРИМЕР РЕШЕНИЙ, КОТОРЫЕ МОЖНО НАЙТИ С ПОМОЩЬЮ АНАЛИЗА СОСТОЯНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Понятно, что использование какого-либо диагностического инструмента, построенного по принципу пирамида, подразумевает определенную форму приоритизации. Верхние ярусы опираются на ярусы, лежащие в основании иерархии. Не удивительно, что некоторые решения проблем нижних ярусов этой иерархии требуют достаточно фундаментальных преобразований в конституции, институциональных структурах Бразилии и даже международном праве. Следует выделить пять ключевых решений, которые начинают определяться по результатам опытного применения данной методики, но не для того, чтобы рекомендовать рассматривать их, как фактические приоритеты для Бразилии (поскольку данный анализ никак нельзя назвать всесторонним), а чтобы указать на масштабы преобразований, которые, возможно, необходимо осуществить:

- Приоритет 1. Разработать совершенно новой проекта землепользования Бразилии и полностью пересмотреть систему прав собственности на землю.
- Приоритет 2. Покончить с неокOLONИализмом и пресечь все попытки оказывать влияние на национальную программу демократических преобразований (со стороны МФК, ВБ, ВТО и пр.) посредством предоставления финансирования на определенных условиях, оказания давления в ходе международных переговоров, давления со стороны плохо информированных групп НПО и т.п..
- Приоритет 3. Демократизация процессов установления приоритетов и разработки нового лесного законодательства (включая сокращение использования временных мер, вводимых

президентскими указами) в рамках новой консультативной системы, являющейся частью НПЛ, с перекрестными проверками межведомственным рабочими группами.

- Приоритет 4. Создание новой службы внедрения передовых методов в лесном секторе и консультационных услуг для лесовладельцев
- Приоритет 5. Укрепление основных элементов институциональной структуры, особенно на региональном и муниципальном уровнях, и уточнение ролей и обязанностей этих учреждений в сравнении с федеральными учреждениями.

Беглого взгляда на этот перечень приоритетов должно быть достаточно, чтобы правительство Бразилии убедилось или разубедилось в целесообразности использования данного инструмента для мониторинга работы системы государственного управления.

А.4 ВОЗМОЖНОСТИ МОДИФИКАЦИИ МЕТОДИКИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ

Появление данного диагностического инструмента является результатом совпадения событий на международном уровне. В его основе лежит опыт специалистов по анализу политики. Тем не менее, не исключено, что другие условия оказывают большее влияние на государственное управление лесами, чем представленные здесь вопросы. Чтобы выяснить, так ли это, данный инструмент необходимо апробировать на практике. В рамках открытого экспериментального процесса действия и изучения результатов с участие разных заинтересованных сторон можно будет выявить другие жизненно важные (и возможно, зависимые от контекста) составляющие рационального управления лесами. Включение таких составляющих в методику может оказаться не более сложным, чем простое добавление ряда(ов) в эти таблицы, но для этого может также потребоваться и включение совершенно нового яруса в диагностическую пирамиду.

Данный инструмент целесообразно использовать там, где любой желаемый конечный результат состоит из серии иерархических элементов (т.е. ряда логических шагов), необходимых для его достижения в разных контекстах. Для модификации этого инструмента в целях использования для мониторинга выполнения других задач требуется лишь, чтобы специалист с хорошим знанием желаемого конечного результата и путей его достижения разработал аналогичную пирамиду. Качество проводимой с ее помощью диагностики будет зависеть от логичности и всесторонней проработки вводимых в нее шагов и степени возможной экстраполяции этих шагов на разные условия.

А.5 ТАБЛИЦЫ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ И ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ: БРАЗИЛИЯ

1. РОЛИ: Согласованные и установленные роли и институциональная структура заинтересованных сторон (Материалы, представленные в этой таблице носят лишь индикативный характер и НЕ являются окончательным заключением по государственному управлению лесами в Бразилии)

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
1.1 Признание действующими официальными лицами, отвечающими за формирование отраслевой политики, наличия <i>многочисленных, обособленных перспектив и заинтересованных сторон</i> в лесном секторе	Межведомственные рабочие группы провели обсуждение опубликованной в 2001 г. НПЛ, а также 600 консультаций с другими группами заинтересованных сторон. Получившиеся в результате тематические направления свидетельствуют о широкого спектре целей сторон и определенных возможностях финансирования.	Более пристального внимания требуют процессы разрешения конфликтов интересов (например, ожидаемой реализацией программы расширения производства сои в Аванса Бразиль и расширением площади национальных лесов), хотя IMAZON сейчас занимается ГИС для преодоления дефицита картографических материалов.	Желтый	Периодическое проведение оценки происходящих изменений по тематическим направлениям НПЛ и в отношении согласованных процедур разрешения конфликтов на межведомственном уровне для решения проблем, особенно, в области землепользования. Расширение возможностей представителей ключевых групп representatives.
1.2 Готовность компетентных <i>представителей</i> заинтересованных групп (необязательно с самого начала вовлекать все заинтересованные стороны) к переговорному процессу	Компетентные представители есть во всех группах, кроме самых бедных групп, но есть НПО и кооперативы, с которыми можно вести работу, что и было сделано	По НПЛ и законодательным инициативам проводятся консультации, но “переговорный процесс” весьма ограничен, и многие решения принимаются за пределами консультативных каналов	Красный	Повышение прозрачности процессов разработки лесного законодательства (например, больше консультаций в ходе разработки Medidas Provisórias) с включением в консультативные форумы по НПЛ новых процессов.
1.3 Организованная <i>система вовлечения</i> заинтересованных сторон, включая разные	Огромные различия между разными штатами, и часто не	Используются “запущенные” в начале консультативные	Желтый	В значительной мере зависит от штата, но на федеральном уровне

форумы на национальном и местном уровнях для проведения анализа, консультаций и принятия решений	имеет никакого значения реальных каналов власти и влияния.	процессы, но нет официальной “системы” обеспечения участия заинтересованных сторон на федеральном уровне. В дальнейшем межведомственные группы работают редко.	необходимо создать более четкую “систему” участия заинтересованных сторон.
1.4 Сбор информации (по лесным ресурсам, требованиям и видам пользования) и обеспечение ее доступности для заинтересованных сторон на справедливой основе	Частично совпадает с ответом на предыдущий вопрос. Некоторую общую информацию можно найти в интернете на таких сайтах, как INPE, IPAM, IMAZON, но “системы” участия заинтересованных сторон не существует.	Система предоставления прав владения землей запутана, непрозрачна или недоступна - INCRA является регулирующим механизмом, но недостаточно обеспечивается ресурсами. Информация о спросе на рынке в основном недоступна для большинства производителей лесной продукции.	Полный пересмотр межведомственных процедур и упрощение системы предоставления прав владения земель и системы планирования использования земель. Требуется совет для координации сбыта древесной продукции?
1.5 Наличие выработанного и общепринятого представления о роли лесов в землепользовании и жизни местного населения	Концепция, разработанная в рамках НПЛ.	Есть сомнения относительно осведомленности групп заинтересованных сторон или доступности для них информации о НПЛ или ее ресурсам.	Более широкое распространение информации о НПЛ среди всех заинтересованных сторон лесного сектора (включая тех, у кого нет доступа к интернету) и расширение возможностей для представления комментариев и дискуссий).
1.6 Согласованность и всеобщее понимание ролей заинтересованных сторон в лесном хозяйстве и землепользовании – включая права, обязанности, доходы и отношения	Огромные различия между штатами	Государственное управление лесами за рамками НПЛ непрозрачно. Основные конфликты по поводу ролей учреждений федерального и регионального уровней, правительственных и неправительственных	Постепенное уточнение институциональных ролей и процессов принятия решений

			организаций.		Зеленый	
1.7 Наличие согласованных основ институциональной структуры лесного сектора и прав и полномочий по принятию решений	См. 6				Зеленый	
1.8 Адекватные возможности <i>основных ведомств</i> для осуществления руководства и оказания поддержки заинтересованным сторонам в развитии кадрового потенциала	Определенные объемы центрального финансирования по трем тематическим направлениям НПЛ (лесоразведение, охрана и защита лесов и лесное хозяйство) для ограниченного числа штатов и лесные объемы средств соответствующих доноров – для других направлений и штатов		Изыскивается финансирование из различных источников, выплаты нерегулярные и часто сокращаются под давлением международных финансовых организаций		Зеленый	Полный пересмотр международных финансовых инструментов, включая запрет на предоставление заемных средств правительством его замену предоставлением заемных средств конкретным частным центрам финансирования
1.9 Наличие механизмов <i>повышения квалификации</i> , мотивации и взаимодействия всех заинтересованных сторон	FFT, EMBRAPA, SEBRAE, частные исследовательские центры и основные университеты позволяют в определенных объемах проводить подготовку специалистов по лесному хозяйству.		Крайне недостаточно профессиональных специалистов по лесному хозяйству в лесной промышленности		Желтый	Работа с НПО типа FFT, направленная на повышение качества и доступности вузовского образования и подготовки работающих специалистов в области лесного хозяйства
1.10 Выявление, оценка и использование на национальном уровне отечественных и зарубежных источников <i>финансирования</i> для лесного сектора – коммерческих, неправительственных и общественных	См. 8				Желтый	
1.11 Организация и осуществление <i>сотрудничества и взаимодействия на основе партнерских отношений</i> в области лесопользования с акцентом на изучении и использовании приобретенного опыта	*Есть несколько хорошо преподносимых программ сотрудничества между правительством и НПО, но различия между штатами в этом отношении огромны		Многие программы сотрудничества и партнерства возникают в неформальных объединениях или в результате личных хороших отношений. Недостаточная		Зеленый	Ответственное решение обеспечить прозрачность процедур развития сотрудничества

		прозрачность		
1.12Участие и поддержка со стороны <i>международных организаций</i> и НПО в плане согласованных национальных приоритетов государственного управления лесами	Международные доноры все больше связывают оказываемую помощь с целями, четко согласованными в НПЛ (которая сама по себе связана с международными обязательствами)	Международные организации постоянно подрывают демократический процесс принятия решений по средству предоставления финансирования на их условиях. ВТО без разбора навязывает либерализацию торговли без должного учета специфики лесного сектора.	Красный	Уменьшение распространения неокolonализма, исходящего от международных финансовых организаций и твердая ориентация на многосторонний процесс в рамках международных программ, согласованных через ООН, и более полный и целенаправленный учет системы лесного хозяйства международными регулирующими организациями (например, ВТО)

2. ПОЛИТИКА: Наличие лесной политики, стандартов УЛУ и законодательства (Материалы, представленные в этой таблице носят лишь индикативный характер и НЕ являются окончательным заключением по государственному управлению лесами в Бразилии)

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
2.1 Отражение в принятых центром лесной политики и законах согласованных концепции, ролей и основ институциональной структуры лесного сектора	Политика и законы большей частью отражают согласованную концепцию НПЛ	Ряд серьезных конфликтов между межведомственными стимулами, запутанность между федеральными и региональными нормативными актами и во многих случаях отсутствие контроля за исполнением закона	Зеленый	Четкое планирование использования земель и межведомственное разрешение проблемы необоснованных стимулов
2.2 Наличие согласованных и принятых методов/критериев установления приоритетов лесного сектора	Очень мало	Приоритеты устанавливаются на всех уровнях, но процесс не стандартизирован и часто непрозрачен	Красный	Публикация норм прозрачного установления приоритетов.

2.3 Наличие национального ('постоянного') <i>лесного фонда</i> , используемого в условиях разных форм собственности на основе общих представлений (см. 2.1) и плодородия почв: включая защитные леса, леса, являющиеся источником средств к существованию для местного населения (смешанные виды пользования), и эксплуатационные леса, по мере необходимости	Наблюдается определенный прогресс в отношении национальных лесов. Минимум в трех штатах осуществляется экологическое зонирование.	Много путаницы с предоставлением прав владения земель и практически отсутствует представление о предпочтительной долгосрочной структуре землепользования в районе Амазонки.	Желтый	Полное переосмотр и упрощение системы предоставления прав владения земель и планирования использования земель на межведомственном уровне
2.4 Четко определенные, справедливо установленные и защищенные законом <i>права</i> : права на осуществление управления лесными ресурсами (на основе добровольного и осознанного признания юридических и традиционных прав другими сторонами); предоставление прав на изъятие ресурсов государственных лесов при условии полного возмещения экономических издержек, включая внешние эффекты	Установлены или разрабатываются права пользования (например, медленный и трудоемкий процесс официального признания прав владения землями американских индейцев).	Права часто нарушаются, на практике редко заранее получают осознанное согласие, а доступ к услугам юристов не имеет никаких закономерностей. Некоторые специализированные ведомства типа FUNAI могут оказать в поддержку в определенных случаях. Внешние эффекты обычно не учитываются	Зеленый	Создание учреждения, отвечающего за внедрение передовых методов в лесном секторе и оказание консультационных услуг лесовладельцам.
2.5 <i>Информированность заинтересованных сторон</i> о своих правах; признание и уважение юридических и традиционных прав местного населения и населения, относимого к маргинальным группам	Невозможно дать осмысленную оценку.	Большие различия в будущем в зависимости от истории, коммерческого потенциала и местонахождения заинтересованных сторон	Желтый	Необходимы доступные местные разъяснения по нормам поведения в лесном хозяйстве на региональном уровне с установлением соответствующих контактов
2.6 Наличие <i>процедур оптимизации полезных свойств</i> лесов, обеспечивающих: - экономическую обоснованность лесного хозяйства, включая экологические и социальные внешние эффекты; - сохранение многообразных полезных свойств леса при проведении работ; - стимулирование развития эффективных местных перерабатывающих производств	Есть попытки внедрения кредитных линий (например, BASA и BNDS) для лесного хозяйства. Некоторые налоговые стимулы для экспорта (но на практике ограниченные сертификацией древесины) и для развития переработки в ряде штатов	Нерегулируемые возможности использования кредитов и стимулов к УЛЖ (часто определяются законодательством штатов). Широкое распространение незаконной деятельности, хотя сейчас ее масштабы сокращаются. Постепенное	Желтый	Пресечение незаконной деятельности, развитие рынков экологических услуг, укрепление базы эффективного контроля за исполнением закона, стимулирование инвестиций в переработку в большем числе штатов посредством рационального использования стимулов и создания

- поддержку в создании равных возможностей использования лесов местным населением для получения средств к существованию	(например, в Мато Гроссо):	улучшение ситуации с работами по оценке или сохранению многочисленных полезных лесов, но еще многое только предстоит сделать. Недостаточная поддержка малых и средний производителей.		потенциала и совершенствование социального аудита.
2.7 Формализация систем определения, реализации, мониторинга и совершенствования лесной политики и стандартов и обеспечения их соответствия политике других отраслей	Центральное правительство и некоторые межведомственные рабочие группы.	Различия между штатами	Желтый	
2.8 Процесс разработки национальных стандартов (ПКИ иС) УЛУ, основанный на: - согласованной и четко сформулированной цели стандартов в рамках общей концепции развития лесного сектора; - согласованных принципах внедрения стандартов (добровольных и/или обязательных); - консультациях с местным населением и исследованиях; - правилах рационального лесного хозяйства, признанных большинством заинтересованных сторон - международных обязательствах - международных КиИ схем УЛУ, если применимо, для обеспечения признания ***	Идет разработка стандартов, используются схемы сертификации (хотя национальный бразильский стандарт не разработан).	Широко распространена неопределенность с тем, какие стандарты считать действующими. контроль за соблюдением требований большей частью отсутствует. На полевом уровне часто отсутствует представлен об УЛУ или не решаются проблемы с отказами.	Зеленый	
2.9 Наличие лесного законодательства, обеспечивающего сбалансированность функций контроля и создания условий для работы, в поддержку выше указанного; с адекватным распределением полномочий	В настоящее время существует лесное законодательство на федеральном уровне, и типовые требования по разным направлениям лесного хозяйства. На региональном уровне	Полномочия предоставляются, но много путаницы в распределении институциональных ролей и нахватает ресурсов для обеспечения нормального контроля за исполнением закона.	Желтый	Более четкое определение ролей учреждений федерального и регионального уровней и программа создания соответствующей институциональной базы.

	качество законодательства в разных штатах разное.			
--	--	--	--	--

*** Если страна явно не относится к странам, обязавшимся использовать набора международных КиИ, то данная методика диагностики и определения мер совершенствования может быть дополнена интегрированным международным набором КиИ (которые можно разработать для этой цели в отсутствие действующих КиИ). Это позволило бы экспертам страны разработать свой собственный более детальный и эффективный инструмент для диагностики и совершенствования системы государственного управления лесами – и используя аналогичный “пирамиде” подход, более наглядно продемонстрировать, что существующие КиИ “введены в действие”. Таким интегрированным набором КиИ мог бы стать набор, представленный в третьей редакции проекта “пирамиды (Mayers and Bass, 2000) разработанной на основе документов следующих организаций и процессов: ATO, Bhopal, CILSS, SADC, Lepaterique, Montreal, Helsinki, Tarapoto, Near East and CIFOR.

3. ИНСТРУМЕНТЫ: Наличие логически обоснованной системы “кнутов и пряников” для реализации (Материалы, представленные в этой таблице носят лишь индикативный характер и НЕ являются окончательным заключением по государственному управлению лесами в Бразилии)

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
3.1 Знания, накопленные заинтересованными сторонами в отношении наличия, цели, возможностей выбора, последствий и необходимого потенциала для использования инструментов, применяемых в лесном секторе	Информация пилотной фазы о RIL и УЛУ. Есть определенные представления об органах аккредитации и стандартах. Есть определенные представления о вариантах финансирования BNDIS и BASA	Низкий уровень технических знаний касательно цели, необходимой базе для УЛУ и значения хода роста и продуктивности для хозяйственной деятельности (экономическом, социальном и финансовом)	Желтый	Создание учреждений, отвечающего за внедрение передовых методов в лесном секторе и оказание консультационных услуг лесовладельцам.
3.2 Система инструментов – в конечном итоге способствующих повышению и спроса и предложения УЛУ (в рамках ролей и политики) – рассчитанная на национальный уровень	Формируются группы покупателей сертифицированной продукции. Финансовые и экспортные стимулы связаны с сертификацией.	Мало вариантов подготовки кадров для тех, кто хочет внедрять методы УЛУ. IBAMA не включает землевладельцев, не имеющих официально подтвержденных прав владения землей, в программы УЛУ	Зеленый	Стипендии на обучение тех, кто переходит к УЛУ. Специальные программы для землепользователей, не имеющих официально подтвержденных прав владения землей.
3.3 Наличие и использование <i>нормативных инструментов</i> – четко сформулированные, практически осуществимые/ приемлемые по затратам и справедливые (пропорционально) правила и санкции для лесного сектора, включая: - Системы прав владения и пользования и распределения и их защиты (с правом на компенсацию) - Защиту общественных и межпоколенческих	Разрабатывается концессионная политика по национальным лесам. В рамках НПЛ расширяется площадь национальных лесов. В рамках SNUC созданы разные виды природоохранных лесов. Инвестиционные условия улучшились за счет	Система предоставления прав владения землей запутана, непрозрачна и недоступна - INCRA является регулирующим органом, но не обеспечивается необходимыми ресурсами. Системы образования доходов неэффективны, плохо увязаны с деятельностью по контролю	Желтый	Полный пересмотр системы предоставления прав владения землей. Создание на региональном уровне комплексных учреждений, занимающихся предоставлением участков в концессию и сбором доходов. Проанализировать и преодолеть барьеры к экспортным рынкам. Использовать многосторонние и двусторонние

интересов в лесах - Хозяйственные и инвестиционные условия и механизмы контроля - Доступ заинтересованных сторон к рынкам - Антикоррупционные положения - Система образования дохода (основанная на эквивалентности отечественных/экспортных цен на лесную продукцию)	продления сроков и улучшения условий предоставления займов через BASA и BNDS. Мониторинг незаконной деятельности осуществляется FoE. Мониторинг процесса исчезновения лесов осуществляется INPE и IMAZON / IPAM.	за исполнением закона и ценными свойствами лесов, не достаточно развиты для концессий. Плохой выход на международные рынки, доходы на 30 % ниже, чем у аналогичных азиатских стран. Коррупция и нарушения закона широко распространены и имеют сложный характер и связи с международными силами (например, глобальными ценами на лесоматериалы).	механизмы борьбы с разного рода движущими силами незаконной деятельности и коррупции, включая конституционные и институциональные преобразования на национальном и международном уровнях.
3.4 Рыночные инструменты – обеспечение справедливого распределения затрат и результатов и учет всех социальных и экологических внешних эффектов, включая: - Права собственности на основании подходов (концессии, лицензии, разрешительные документы и т.п.), направленных на увеличение объемов производства - Стимулирование увеличения видов, объемов и источников лесных товаров и экологических услуг, производимых в соответствии с требованиями устойчивого лесопользования, за счет повышения спроса на таковые - Рыночные меры улучшения условий, например введение требований об обеспечении доступа к информации - Стратегия финансирования лесного сектора	Разрабатываются процедуры предоставления участков в концессию. Формируется бразильская группа покупателей сертифицированной продукции. IMAZON и IPAM ведут изучение рынка. С национальными банками обсуждаются вопросы финансирования лесного сектора. В некоторых штатах есть программы налоговых стимулов для привлечения инвестиций.	Еще очень много предстоит сделать по системе предоставления прав владения землей и предоставления участков в концессию. Эксперты в другие страны не имеет большого значения, поэтому критически важно повышение спроса на сертифицированную продукцию в самой Бразилии. Мало точной информации о предложениях и спросе (хотя по экспорту есть хорошие подборки данных, подготовленные AIMEX). Проблематично финансирование малых и средних предприятий. По-прежнему недофинансируются работы по развитию рынков	Желтый Более четкое формулирование политики и стимулов в целях расширения доступа к экспортным рынкам, развития перерабатывающих отраслей и увеличения добавленной стоимости и стимулирования организации УЛУ. Публикация и широкое распространение ежегодных отчетов по Бразилии, включающих анализ тенденций. Развитие кредитных линий для малых и средних инициатив.

3.5 Информационные инструменты – наличие систем координации и потока информации для получения заинтересованными сторонами знаний и объяснений (Ярус 4)	Ряд хороших отчетов от основных ассоциаций лесопромышленников (например, отчеты AIMEX и журнал лесопромышленного комплекса “Reférenciá”. Своевременные доклады НПО о состоянии лесной промышленности. Ряд хороших рекомендаций по УЛУ (например, подготовленные FFT).	Нет достаточно полной информации о процессе, затратах и преимуществах перехода к УЛУ. Наверх поступает мало систематической информации о проблемах лесной промышленности.	Зеленый	Публикация и широкое распространение ежегодных отчетов по Бразилии, включающих анализ тенденций. Формирование системы выявления и разрешения проблем, выявленных лесной промышленностью и другими группами заинтересованных сторон.
3.6 Институциональные/договорные инструменты – структуры и возможности, созданные для выполнения согласованных ролей, включая: - Официальные обязательства выполнения согласованной роли и внесения изменений в политику, например, ассоциации/нормы - Стратегии, должностные обязанности и кадровый потенциал, соответствующие согласованным ролям и изменениям - Поддержка заинтересованных сторон среднего населения и населения, относимого к маргинальным группам, в плане наделения их полномочиями принимать решения, отстаивать свои права и устанавливать партнерские отношения - Четкие принципы/правила ведения хозяйства (необязательно комплексные планы хозяйственной деятельности) - Переговорные процессы и системы разрешения конфликтов - Нормы поведения, совместное финансирование и использование	Есть ряд полезных нормативных документов по стандартам качества для определенных категорий продукции (например, фанеры). Хорошие опубликованные рекомендации по ведению хозяйственной деятельности (но неизвестно, насколько они доступны). Разрабатывается сборник нормативов по лесному хозяйству (но пока не опубликован в доступном и формате для широкого распространения).	Ассоциациям оказывается мало поддержки (финансовой и иной), и особенно в найтемное время разрабатывает руководство по подрядчикам. Стратегии обычно не обеспечены необходимыми кадрами или ресурсами. Поддержка малоимущих или отнесенных к маргинальным заинтересованных групп обычно оказывается в рамках неустойчивых проектов (бесконечные пилотные проекты). Мало процедур для ведения переговорных процессов и разрешения конфликтов (например, для населения, проживающего в национальных лесах). Нормы	Желтый	Для малых и средних или общинных предприятий необходимы специальные положения (включая процедуры финансирования, институциональной поддержки и разрешения конфликтов). Формирование политики должно стать постоянным процессом.

общепрофессиональных подходов к финансированию/поддержке лесного сектора - Существующие посреднические структуры, расширение полномочий по ведению переговоров, и учет опыта, приобретенного в рамках партнерских отношений, сотрудничества и взаимодействия в области лесного хозяйства		поведения и социального аудита в лесном секторе редко и мало координируются среди доноров/финансовых органов. Политика по-прежнему рассматривается как одноразовое событие, а не как текущий процесс.		
3.7 <i>Возможности</i> для осуществления планирования, координирования, реализации и мониторинга выше указанной деятельности	Укреплены подразделения ММА, занимающиеся планированием и координацией федеральных мер, но на региональном и местном уровнях база для этой деятельности слабее (хотя между штатами огромные различия).	Муниципальные и региональные учреждения относительно недостаточно обеспечивают ресурсами и имеют недостаточно развитую базу для осуществления и мониторинга выше указанных деятельности.	Зеленый	Разработка стратегий и учебной программы по муниципальному и региональному финансированию.

4. ВНЕДРЕНИЕ: Пропаганда УЛУ среди заинтересованных сторон (Материалы, представленные в этой таблице носят лишь индикативный характер и НЕ являются окончательным заключением по государственному управлению лесами в Бразилии)

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
4.1 Равноправное участие <i>производителей лесной продукции</i> в реализации механизмов получения представлений информации: по практическим методам УЛУ и его выгодам/затратам/рискам; по затрагивающим его законам, инструментам, стимулам, рынкам; и по ресурсам, необходимым для УЛУ	Это является значительным источником информации (например, 1.9 и 3.5), но ее доступность ограничена, а развитие консультативного процесса часто не анализируется.	Производители лесной продукции обычно последними получают информацию, касающуюся УЛУ и нового законодательства, за исключением ограниченного круга лиц, которые напрямую участвуют в консультациях или пилотных исследованиях.	Зеленый	Гораздо больше внимания следует уделять максимальному расширению консультационного процесса, исходя из того, что не все имеют доступ к интернету.
4.2 Доступность информации о всем многообразии общественных выгод УЛУ и о конкретных продуктах УЛУ для <i>потребителей</i> лесной продукции (отечественной и зарубежной)	На стадии разработки – ММА в рамках компонента 1 программы “Проманежо” планирует создать открытый информационный сайт	Информация для потребителей скудна (и это относится даже к данным об использовании многих древесных пород). Системы образования населения не включают информации по УЛУ.	Зеленый	Уже разрабатываются
4.3 <i>Доступность механизмов передачи информации об “устойчивости”</i> вниз и вверх по цепочке производства для производителей лесной продукции, инвесторов, переработчиков, посредников, розничных торговцев и потребителей	Уже существуют схемы сертификации всей цепи прохождения продукции (на основе сертификации FSC).	Информацией об устойчивости обычно владеют только крупные компании с адекватным кадровым обеспечением.	Зеленый	Необходимы программы развития малых и средних предприятий.
4.4 <i>Население в целом</i> имеет возможности общения с учреждениями лесного хозяйства, системы образования и СМИ для получения информации и разъяснений многообразных выгодах УЛУ	Широкий охват (общих) проблем устойчивости в прессе.	Детальной информации о положительных результатах и издержках УЛУ меньше.	Зеленый	Включить в национальный план элементарную подготовку по УЛУ.

(товарах, услугах и иных полезностях)					
4.5 Наличие у <i>лесохозяйственных органов</i> доступа к точной последней информации по всем значимым методам УЛУ и их применению и возможностей и ресурсов для ее распространения	Да – органы лесного хозяйства всегда в курсе последних событий и часто получают существенную донорскую поддержку для этих целей.	В органах лесного хозяйства Бразилии обычно работают люди с высокообразованные специалисты, но их возможности ограничиваются их малочисленностью и недостатком финансирования.	Зеленый	Увеличить объемы финансовых ресурсов для муниципальных и региональных органов управления.	
4.6 Регулярное проведение лесохозяйственными органами <i>оценки потребностей заинтересованных сторон</i> в выше упомянутой информации и принятие мер, адресованных конкретным группам	Представители лесохозяйственных органов участвуют во многих конференциях и совещаниях по выше указанным вопросам	Лесохозяйственные органы обычно не хотят тратить время на сбор полевых первичных данных (эту функцию выполняют некоторые НПО).	Желтый	Расширение формального процесса мониторинга для того, чтобы быть в курсе последних инноваций в области УЛУ на полевом уровне.	

5. Сертификация / проверки на предмет соответствия УЛУ (Материалы, представленные в этой таблице носят лишь индикативный характер и НЕ являются окончательным заключением по государственному управлению лесами в Бразилии)

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
5.1 Наличие <i>технико-экономического обоснования</i> <i>схемы сертификации или иного вида аудиторской проверки</i> , включая: указание устойчивой цели и движущих сил; необходимых условий; и оценку состояния проблем справедливости, эффективности и достоверности	Созданы схемы сертификации (FSC) с органами аккредитации (например, IMAFLORA), появилась новая группа покупателей и растет число сертифицированных компаний (например, Gethal, Cikel, Mil Madeireiras и т.д.).	Крупные компании и компании, занимающиеся плантационным хозяйством, считают, что так проще. Пока нет суживающей доверия альтернативы схеме FSC, но MMA координирует деятельность рабочей группы, и примерно 20 основных заинтересованных сторон, по разработке бразильского стандарта.	Зеленый	Необходимы дополнительные стимулы и поддержка малым и средним предприятиям.

5.2 <i>Наличие у производителей и потребителей лесной продукции возможности ознакомиться со схемой сертификации или иной схемой аудиторской проверки, получившей международное признание как инструмент для использования в соответствующих случаях, в частности для экспортных рынков</i> ¹⁶	Да - FSC	Пробелов нет	Зеленый	Никаких дальнейших действий не требуется, за исключением продол жней содействия внедрению и расширения этой группы бразильских покупателей.
5.3 <i>Наличие многосторонней национальной/местной группы, для обеспечения приемлемости стандартов и процедур схемы для местных типов леса и производителей лесной продукции и их соответствия национальной концепции, политике и стандартам [Ярус 2]</i>	Да – существует национальная рабочая группа, которая занимается именно этим вместе с 20 основными группами заинтересованных сторон.	Пробелов нет	Зеленый	
5.4 <i>Наличие местных структур, способных проводить аудиторские проверки/оценки, которые можно было использовать для проведения сертификации/иных аудиторских проверок по конкурентоспособным ценам</i>	Да – у FSC есть местные органы аккредитации, например, IMAFLORA	Пробелов нет	Зеленый	
5.5 <i>Сбор информации о развитии сертификации/аудиторской проверки и его влиянию на леса, торговлю, возможности заинтересованных сторон и практические методы и государственное управление</i>	В последнее время этому уделяется много внимания в национальной прессе и на различных крупных конгрессах.	По влиянию сертификации доступной информации меньше.	Зеленый	Возможно, следует публиковать периодические обзоры по сертификации в Бразилии, с представлением результатов изучения ее влияния на лес и заинтересованные стороны.

¹⁶ Критерии могут включать, например:

- Критерии, разработанные в рамках сотрудничества ВБ и Всемирного фонда дикой природы для заслуживающих доверия схем лесной сертификации, (a) принятых учреждениями местного уровня и включенных в политику, (b) ориентированными на определенные цели и эффективные для их достижения, (c) приемлемые для всех сторон, (d) основанные на стандартах качества работы, установленных национальным уровнем и совместимых с общепринятыми принципами УЛУ, (e) основанными на объективных и измеримых критериях, (f) основанных на достоверных результатах независимой оценки, (g) заслуживающих доверие основных заинтересованных сторон, (h) обеспечивающих отсутствие конфликта интересов в процессе принятия решений в рамках сертификации со стороны заинтересованных участников, (i) экономических, (j) прозрачных, (k) равнодоступных для всех стран (WWF/WB 1999)
- 9 критериев, разработанных Кановским и др. (Kanowski *et al* 2000), и основанных на указанных выше и других критериях. Их можно кратко охарактеризовать следующим образом: соответствие, доступность, участие разных сторон, аккредитация, прозрачность, независимость, последовательность, непрерывное совершенствование и контроль всех звеньев цепи/маркировка.

5.6 Наличие механизмов, соединяющих эту информацию о развитии и влиянии с процессом формирования политики	Да – национальная рабочая группа имеет доступ к соответствующей информации.	Пробелов нет	Зеленый	
---	---	--------------	---------	--

ФУНДАМЕНТ: Условия, необходимые для рационального государственного управления лесами, находящиеся в сфере влияния, но не под контролем лесного сектора (Материалы, представленные в этой таблице носят лишь индикативный характер и НЕ являются окончательным заключением по государственному управлению лесами в Бразилии)

Элемент рационального государственного управления лесами	Что работает успешно? (результат, качество, эффект)	Чего не хватает? (пробелы, проблемы)	Очки (красный, желтый, зеленый)	Что необходимо предпринять? (дальнейшие шаги)
F.1 Обществом приняты <i>основные демократические системы, права человека и правовые нормы</i> и обеспечивается их соблюдение	Комментарии не для протокола		-	
F.2 В обществе в целом признаны <i>необходимость лесного сектора</i> , а также роль и полномочия одного или более головных лесных ведомств	По данным недавно проведенного прессой опроса горожан Бразилии, что наибольшую обеспокоенность у них вызывает проблем исчезновения лесов.	Пробелов нет	Зеленый	
F.3 Стороны, затрагиваемые государственным управлением лесами, <i>** понимают исторические причины</i> , определившие сегодняшние роли, политику и властные структуры лесного сектора	Есть общее представление об истории и развитии государственного управления лесами и процессе передачи власти, но нет представления о долгосрочных намерениях в отношении землепользования и соотношения полномочий разных министерств.	Хотя всем понятны необходимость и роль ММА и ИВАМА в Бразилии, развитие ситуации с передачей власти на региональном и муниципальном уровне малопонятно, и мало кто разбирается в находящихся за кулисами механизмах на федеральном уровне.	Желтый	Четкий национальный план использования земель и диаграмма, отражающая процесс А разрешения конфликтов интересов между разными отраслями.
F.4 Заинтересованные стороны понимают, какие <i>факторы формируют природу лесных ресурсов</i> и какие экологические воздействия оказываются на них (и ими)	Зависит от группы заинтересованных сторон. В настоящее время ведутся значительные исследования (включая проводимое	Мало кто понимает, как работает неотропическая лесная экология на генетическом уровне, и каково влияние разных режимов	Зеленый	Если мы хотим когда-нибудь по-настоящему понять воздействия лесопользования, и в дальнейшем необходимы будут крупные инвестиции в исследования по

	ВЦСХИ изучение лесозаготовительной деятельности на генетическую структуру), но их данные не часто доходят до лесопользователей.	хозяйственной деятельности. По многим видам нет полных данных учета (хотя группа "Flora Duske" добилась значительного прогресса).		экологии дождевых лесов, таксономии, генетике, моделированию роста и продуктивности.
F.5 Заинтересованные стороны понимают, в каких экономических и финансовых условиях функционирует лесной сектор	Ведутся какие-то исследования по сравнению традиционного лесного хозяйства со щадящими режимами лесозаготовки, и некоторые из них включают экономические элементы УЛУ.	Мало исследований, напрямую затрагивающих экономическую обоснованность работ в рамках УЛУ или конкуренцию с хищнический заготовкой леса.	Желтый	Дальнейшее изучение и выработка четких руководств по экономической обоснованности разных лесохозяйственных режимов (включая указания по масштабам работ и необходимым инвестициям) – т.е. общая информация для составления бизнес-планов.
F.6 Заинтересованные стороны понимают суть социально-культурных взаимосвязей с лесным сектором	По-разному, отчасти из-за многообразия социальных и культурных взаимодействий	Распывчатость прав коренных народов и роли местного населения в национальных лесах и других природоохраненных зонах и плохой контроль за соблюдением.	Желтый	Необходимо четкие принципы в отношении прав собственности и пользования для разных категорий использования лесных земель.
F.7 Права владения и пользования землей и имуществом защищены, четко сформулированы, задокументированы и не носят дискриминационного характера по отношению к лесному хозяйству	Довольно успешное определение границ национальных лесов, но участие частного сектора слишком ограничено и сводится лишь к пилотному уровню (например, в "Taraños FLONA").	Система предоставления прав владения землей запутана, непрозрачна или недоступна - INCRA является регулирующим механизмом, но недостаточно обеспечивается ресурсами. Процесс признания прав индейских племен на землю идет очень медленно.	Красный	Полный пересмотр системы предоставления прав владения земель.
F.8 Все затрагивающие лесной сектор международные обязательства/конвенции цели и принципы понимаются и принимаются***	Ряд хороших местных инициатив в рамках Повестки дня 21 века и общая	Мало синтеза на основе перекрестных ссылок в отношении значения	Зеленый	Опубликовать руководство по этим конвенциям с перекрестными ссылками

соответствующими заинтересованными сторонами как их обязательство	информированность о Конвенции о биологическом разнообразии и Конвенции о международной торговле угрожаемыми видами дикой фауны и флоры.	различных конвенций для лесного сектора.		
F.9 Рыночные, инвестиционные и торговые условия и потоки понимаются и принимаются заинтересованными сторонами	Судя по цифрам, характеризующим производство и торговлю в Бразилии, активно развивается предпринимательская деятельность. Растет число торговых делегаций, что улучшает информированность лесного сектора	Малопонятны экспортные торговые барьеры. Одним камней преткновения очевидно являются требования к структуре экспорта. Плохие каналы распространения.	Зеленый	Необходим дальнейший анализ определяющих спрос мнений лесопромышленников Бразилии, и оценка каналов распространения.
F.10 Реализуется система конституционных гарантий и прав (стороны могут оказывать влияние, например, на основе экологических прав граждан и права апелляции, прав на освоение ресурсов и т.д.)	Хорошие законы существуют и их исполнение обеспечивается все лучше.	Из-за раздутости судебной система сокращаются суммы взимаемых штрафов. Контроль за исполнением закона носит спорадический характер. Часто больше всего страдают малые и средние производители, особенно, в приграничных лесах.	Желтый	Инвестирование в судебную систему, особенно, в особо важных районах.
F.11 Реализуется государственная макроэкономическая политика, включая, например, национальные и региональные планы, структурную перестройку, распределение бюджетных средств, налогообложение, ценообразование и обменные курсы валют	Источники информации не имеют такого опыта.	Возврат долгов калечит экономику на многих уровнях	Красный	Полный пересмотр международных финансовых инструментов, включая запрет на предоставление займов правительству, и замену предоставления займов конкретным частным центрам финансирования
F.12 Реализуется политика и функционируют соответствующие государственные учреждения	Сильные учреждения, занимающиеся вопросами	Социальный аудит в беднейших районах	Желтый	Совершенствование социального аудита

в области <i>труда</i> и занятости, здравоохранения и техники безопасности	труда и занятости, и службы здравоохранения и техники безопасности в богатых районах	практически не проводится		
F.13 Реализуются системы внедрения передовых метод и субсидий в <i>сельскохозяйственной</i> производстве, и политика других направлений/отраслей, напрямую связанных с землепользованием (например, охрана и использования ресурсов диких животных, туризма, горнодобывающих отраслей, переселения, управления ресурсами водосборов), перекосы устраняются	Межведомственные рабочие группы обсуждают конфликты интересов	Нет механизмов для разрешения конфликтов и исправления перекосов, хотя эти вопросы затрагиваются некоторыми НПО, например, IPAM	Красный	Укрепление межведомственных рабочих групп и разработка процедур разрешения конфликтов.
F.14 Реализуется политика и осуществляются необходимые преобразования в области <i>транспорта и инфраструктуры</i>	Мало используется, несмотря на качественные данные IPAM по связям между развитием инфраструктуры и изменениями в землепользовании.	Программы развития инфраструктуры плохо учитываются органами управления лесного сектора	Желтый	Четкий национальный план использования земель и диаграмма, отражающая процесс А разрешения конфликтов интересов между разными отраслями.
F.15 Реализуется политика и осуществляются необходимые преобразования в области <i>энергетики</i> , созданы механизмы контроля цен	В настоящее время - энергетический кризис, но топливная древесина используется мало, за исключением беднейших районов	Источники информации не имеют такого опыта.	-	
F.16 Реализуется в области децентрализации и <i>местного административного управления</i> и осуществляются необходимые преобразования	Зависит от штата	Большая путаница в ролях и обязанностях на всех уровнях (например, право муниципальных властей контролировать то, что происходит в национальных лесах, произрастающих на территории муниципалитетов).	Желтый	Постепенное определение ролей и обязанностей.
F.17 Реализуется политика и осуществляются	Есть местные экологические	Отсутствие профессиональной	Желтый	Программы поддержки типа

необходимые преобразования в области <i>образования и подготовки кадров</i>	образовательные программы, но в национальном учебном плане мало конкретных лесохозяйственных дисциплин	подготовки и общей информации в национальном учебном плане	инициативы FFT в профессиональной подготовке и включении УЛУ в национальный учебный план
F.18 Реализуется политика и осуществляются необходимые преобразования в области распределения <i>водных</i> ресурсов и услуг	Большой интерес к рынкам экологических услуг	Отсутствие синтеза опыта, накопленного на сегодняшний день, и степень успеха зависит от штата.	Введение в действие пилотного проекта по рынкам услуг по управлению ресурсами водосборов.
F.19 Существуют эффективные механизмы <i>межотраслевой координации</i> , изучения опыта и принятия мер по землепользованию и управлению земельными ресурсами: • Системы консультаций с заинтересованными сторонами и обеспечения их участия в управлении • Информационные и аналитические системы • Анализ затарат-результатов-рисков • Политика/закон включают принципы устойчивого развития, например, принцип предосторожности, “платит тот, кто загрязняет среду”, справедливость • Механизмы установления приоритетов на основе выше указанных принципов • Межотраслевые концепции, политика и стратегии на основе выше указанных принципов	Нет	Отсутствие этих очень важных механизмов многократно подчеркивалось выше.	Красный

** В данной таблице термин “заинтересованные стороны” означает “стороны, интересы которых зависят от государственного управления лесами”.

*** Слова ‘понимаются и принимаются’ или просто ‘реализуются’ здесь означают, что заинтересованные стороны разбираются в данном вопросе и принимают активные меры, чтобы оказать влияние на его аспекты

ДОПОЛНЕНИЕ: КОММЕНТАРИИ ПО СОСТАВУ И СТРУКТУРЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ БРАЗИЛИИ

1. *Сложность системы государственного управления лесами Бразилии.* Система основана на иерархии муниципальных, региональных (т.е. на уровне штата) и федеральных участников процесса и его построение. НПЛ является лишь одним из компонентов государственного управления лесами в Бразилии, хотя это –ее центральное и возможно наиболее правомерное выражение политической воли федерального уровня. Поэтому в целях определения рамок данного анализа, важно представить основных участников или структуру бразильской системы государственного управления лесами, в которой находится НПЛ.
2. *Ведомственные обязанности.* Подобно правительству любой другой страны, правительство Бразилии состоит из министерств с частично совпадающими сферами влияния. Пожалуй, самым мощным из них является Министерство планирования, бюджетов и управления (МРОГ), которое распределяет федеральные финансовые средства. Другими ключевыми “игроками” в лесном секторе являются Министерство окружающей среды (ММА), Министерство аграрного развития (МДА), Министерство строительства, промышленности и внешней торговли (МДИС), Министерство национальной интеграции (МИН), Министерство внешних связей (МРЕ), Министерство спорта и туризма (МЕТ) и Министерство продовольственного обеспечения, науки и техники (МСТ). Все эти министерства принимали участие в работе межведомственных групп по разработке НПЛ.
3. *Многолетний план развития.* НПЛ поддерживается многолетним планом правительства (РРА2000-2003), который включает три строки бюджета: (1) Лесоразведение – расширение базы лесных культур, плантаций и лесов, где ведется хозяйственная деятельность; (2) устойчивое лесное хозяйство; и (3) охрана лесов – предупреждение исчезновения лесов и борьба с лесными пожарами. Поскольку эти строки бюджета охватывают лишь три из десяти тематических направлений НПЛ, основные пробелы заполняются с помощью внешних источников финансирования.
4. *Национальный план развития лесного сектора.* НПЛ является продуктом Министерства окружающей среды (ММА). Назначения в ММА (и его исполнительном и оперативном учреждении, ИВАМА) носят в основном политический характер и отражают предпочтения более влиятельных сторонников президента, в чьи обязанности и входит делать такие назначения). Изменения в назначениях государственных служащих отражают изменения в правительстве. НПЛ подготовлен государственными служащими, являющимися сотрудниками Секретариата по биоразнообразию и лесам (SBF), и поэтому он по сути является рамочным документом, отражающим устремления действующего правительства Бразилии в отношении лесного сектора. Высокая актуальность НПЛ объясняется тем, что его публикации предшествовал широкий консультативный процесс, охватывавшего все элементы лесного сектора. Опубликованный документ, включающий десять тематических направлений, образует важную основу для дальнейшего совершенствования лесного законодательства Бразилии. Каждое тематическое направление включает установленную цель, конкретную техническую задачу или задачи и стратегию действия. Некоторые из таких стратегий действия предполагают разработку законодательства как Министерством окружающей среды, так другими министерствами.
5. *Ведомственные полномочия и “временные меры”.* Возможно, наиболее важными группами участников в системе государственного управления лесами Бразилии являются министерства Бразилии и особенно сам президент и его советники. На федеральном уровне то, что может происходить в лесах, или наоборот, не может, часто меняется указом президента на основании документа известного под названием (МР) или “Временные меры”(ВМ). Авторами “ВМ” бывают разные люди, но по Лесному закону обычно привлекаются ИВАМА и другие учреждения системы ММА (но не круг разработчиков ими не ограничивается). НПО также

могут пригласить для подготовки проекта “ВМ”. Независимо от авторства или масштабов консультационного процесса, используемого для их разработки, они отражают авторитет аппарата президента. Частота их применения большей частью зависит от возможных темпов их разработки в ответ на появление проблемных ситуаций. Например, в феврале 2001 г. в связи с возникновением проблем с правами интеллектуальной собственности были приняты “ВМ-2052”, согласно которым была запрещена всякая транспортировка бразильского растительного материала (например, ботанических образцов). За этим последовала сильная реакция по всей стране, после чего было решено использовать значительно более гибкие подходы, такие как, например, предусмотренные “ВМ-2186” от августа 2001 г.. В 1996 г. в соответствии с “ВМ-1511”, законодательно установленная доля лесных заповедников на всех землях в районе Амазонки была увеличена с 50% до 80%, что впоследствии стало яблоком раздора для многих групп сельского населения. Каждые “ВМ”, несмотря на их “временный” статус, имеют юридическую силу и заменяют собой то, что было до этого во всех своих элементах.

6. *Указы.* Чтобы узаконить или нормализовать эти относительно *специальные* временные меры, они впоследствии утверждаются указами, для чего требуется проведение парламентских слушаний и введение в действие. Так, “ВМ-2052” по транспортировке растительных материалов был утвержден Указом 3945. Аналогичным образом ранее, в 1996 г., Указом 1963 были введены в действие “ВМ” по заготовке красного дерева, согласно которым заготовка красного дерева была полностью на два года приостановлена (а затем опять запрещена в соответствии с прошлогодними “ВМ”). Такое введение в действие относится к конкретным статьям “ВМ” и утверждает или меняет то, что представляется необходимым. Любые статьи “ВМ”, не упомянутые в Указе, все равно имеют юридическую силу. Этот процесс введения в действие зависит от графика соответствующих консультаций в рамках сложной демократической системы и может откладываться на длительные периоды, в течение которых действуют положения данных “ВМ”. Сама НПЛ была утверждена Указом 3420.
7. *Рабочие инструкции.* Нормы, предусматриваемые “ВМ” или Указом могут излагаться в относительно общей форме. Поэтому обычно Указы “переводятся” на язык технически специализированных рабочих процедур в форме Instrução Normativa (IN) или “Нормативных инструкций” (“НИ”). Например, в 1996, Указом 4771 (определившим лесные нормы) была внедрена идея, что эксплуатация лесов в бассейне Амазонки должна осуществляться только в соответствии с лесоустроительными проектами. После этого в 1991 г. группа экспертов по лесу, представлявших все группы заинтересованных сторон, провела на совещание, на котором была выработана “НИ-80”, точно оговаривающая содержание таких проектов (т.е. интенсивность и охват лесоустройства, меры содействия естественному возобновлению леса, лесоводственные требования и, возможно, это самое главное, планы по определенному обороту рубки).
8. Эти технические требования были включены в такие последующие законодательные акты, как Указ 1282 (1994 года), где впервые оговаривалось, что лесоустроительные проекты должны быть направлены на обеспечение устойчивого лесопользования. Затем в 1998 г., Указ 1282 был изменен Указом 2788, введшим “разъединенную” систему лесопользования, предусматривающую отдельные предписания для мелких лесовладельцев (упрощенные требования к лесопользованию) и для общин. Точный характер этих новых требований разъяснялся в “НИ-4” (общинные леса), “НИ-5” (упрощенное лесопользование для мелких лесовладельцев) и “НИ-6” (лесное хозяйство крупных лесопромышленных компаний). Нормативные инструкции должны разрабатываться с участием многих заинтересованных сторон, но обязательно под руководством высококвалифицированных технических специалистов IBAMA или MMA.
9. *Федеральная роль IBAMA.* Исторически в ведении федеральной организации IBAMA находились также надзор за реализацией и контроль за исполнением лесного законодательства, что обеспечивало обратную связь, имеющую важное значение. Проблемы с действующим законодательством можно было бы быстро решить путем возврата к порядку, описанному выше.

10. *Значение децентрализации.* Позднее Бразилия осуществила процесс децентрализации, в результате которого учреждения регионального уровня (т.е. уровня штата) стали отвечать за реализацию и контроль исполнения законов. Федеральное законодательство может далее интерпретироваться региональным законодательством, которое может утверждать или усиливать федеральные законы, но без противоречия им и без их ослабления. Отношения между региональными и традиционными федеральными учреждениями типа ИВАМА непростые и определены нечетко. Штаты очень сильно отличаются друг от друга по условиям среды и возможностям их местных институциональных структур и политиков. Неизбежно, что в одних штатах федеральное законодательство будет больше соответствовать их условиям, чем в других. Возможности штатов в плане обеспечения учета их условий в федеральном законодательстве в конкуренции с другими штатами в основном зависит от политической власти и влияния их представителей на министерском уровне.
11. *Муниципальные полномочия.* Возможно, в целях ослабления власти или сокращения просчетов правительств штатов федеральное правительство в прошлом году приступило к осуществлению процесса передачи финансовых ресурсов напрямую муниципальным органам управления. Муниципальное управление тоже может утверждать или ужесточать законодательство штата, но не противореча его и не ослабляя его. Пока федеральное правительство упорно пытается решить проблемы “прорезывания зубов”, но в будущем его намерение поддержать непосредственно муниципалитеты может привести к укреплению местного контроля над лесными ресурсами по сравнению с региональными властями, что необязательно приведет к изменению процессов разработки и контроля за исполнение законов.
12. *Звенья слабого государственного управления, соединяющие централизованную НПЛ и региональные/муниципальные полномочия.* Из предыдущих пунктов вытекают два вывода: во-первых, положение НПЛ в системе государственного управления лесами Бразилии относительно слабо. Разработка лесного законодательства через “временные меры” позволяет учитывать возможности и угрозы, воспринимаемые на президентском уровне, но не всегда на уровне ММА, которое осуществляет надзор за реализацией Национальной программы развития лесного сектора (НПЛ). Другими словами, ММА может играть решающую роль как инициатор разработки нового законодательства, но есть и другие важные и влиятельные “действующие лица”, а обязательной координации нового законодательства с НПЛ нет. Кроме того, основные полномочия по введению в действие и обеспечению исполнения нового законодательства уже не принадлежат только федеральным ведомствам. Именно правительства штатов осуществляют политику на местах и ближе всего находятся к проблемам, которые повлечет за собой любое новое законодательство. Более того, НПЛ только частично обеспечивается центральным финансированием. В результате появляется некоторое (но не полное) несоответствие между письменными заявлениями, изложенными в НПЛ, и фактическим проявлением власти.
13. Во-вторых, Бразилия отличается значительной разнородностью фактического государственного управления лесами на практике, особенно на уровне штатов. Это касается не только реализации и обеспечения исполнения федеральных и региональных законов на местах, но и относительной власти и влияния федеральных и региональных структур, а также возможностей штатов оказывать влияние на разработку законодательства в первую очередь.

Скрытое влияние – вопросы контроля, прозрачности и контролируемости. В-третьих, законотворческий процесс и государственное управление являются потенциальными заложниками власти имеющих лобби среди многих заинтересованных сторон лесного сектора страны, международных групп, включая экологические НПО, или политиков штатов. За рамками демократического процесса явно существуют возможности оказывать влияние на законодательство, и на политиков штатов, и на назначение государственных служащих, которые готовят законопроекты. Неизвестно до какой степени такое давление оказывается незаконно, и эти процессы, конечно, непрозрачны. Это фактически является непреодолимым препятствием для

сбора точных данных о том, что движет бразильской системой государственного управления лесами.