



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
25 September 2013
Russian
Original: English



Продовольственная и сельскохозяйственная организация

**Европейская экономическая
комиссия**

**Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация**

Комитет по лесам и лесной отрасли

**Европейская комиссия по лесному
хозяйству**

Семьдесят первая сессия
Рованиemi, 9-13 декабря 2013 года

Тридцать седьмая сессия
Рованиemi, 9-13 декабря 2013 года

Пункт 7 b) предварительной повестки дня
Деятельность ФАО в мире

Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами

Записка секретариата

I. Введение

1. Вопросы владения и пользования и их регулирование имеют крайне важное значение для искоренения голода и нищеты. Источники средств к существованию многих бедных слоев населения, особенно в сельских районах, зависят от доступа к земельным и другим природным ресурсам, включая леса, и контроля над ними. Природные ресурсы являются источником пищи и крова, составляют основу социальных, культурных и религиозных практик и представляют собой ключевой фактор экономического роста.
2. Решения по вопросам владения и пользования ресурсами, то есть по вопросам о том, кто какими земельными ресурсами, как долго и при каких условиях может пользоваться, чрезвычайно важны для источников средств к существованию во многих отношениях. Многие проблемы владения и пользования возникают по причине неэффективного государственного регулирования, а успех попыток разрешить эти проблемы зависит от его качества. Неэффективное государственное регулирование негативно отражается на социальной стабильности, устойчивом использовании окружающей среды, инвестициях и экономическом росте.

3. Суть проблемы лесовладения состоит в доступе к лесным ресурсам и правах на их использование или изъятие, на принятие решений о моделях использования или их трансформации, на решение вопросов о том, кто может пользоваться ресурсами и кто лишен такой возможности, а также на передачу ресурсов, их продажу или сдачу в аренду. Изменение в системе лесовладения приводит к изменениям в распределении прав между различными заинтересованными сторонами (ФАО, 2013 год)¹.

Ситуация в плане владения земельными и лесными ресурсами может в значительной степени различаться в зависимости от той или иной страны, однако существуют общие вопросы:

- нечеткое распределение ролей и обязанностей и отсутствие гарантий прав на земельные и природные ресурсы могут привести к конфликтам.
- Широко распространены такие явления, как несправедливость и лишение прав бедных и социально обособленных групп населения, включая женщин и живущих за счет леса общин.
- При разработке и осуществлении политики и законодательства зачастую не признаются права и институты, основанные на обычаях, а также права и институты коренных народов.
- Обладатели прав владения и пользования часто не располагают достаточными возможностями для осуществления своих прав, устойчивого управления лесными ресурсами и создание основанных на них надежных источников средств к существованию.
- Возможности государственных институтов для поддержки обладателей прав владения и пользования и обеспечения соблюдения нормативных требований существенно ограничены.
- Для процессов принятия решений о правах владения и пользования, как правило, характерны отсутствие транспарентности и низкий уровень участия основных заинтересованных сторон.

4. Укрепление механизмов регулирования вопросов владения и пользования лесами может в значительной степени способствовать расширению источников средств к существованию, повышению продовольственной безопасности и сокращению масштабов нищеты по ряду направлений. Предоставление более надежного и справедливого доступа к лесным ресурсам и контроль над ними являются ключевым фактором, позволяющим бедным слоям населения, проживающим в лесах или вблизи них, найти источники средств к существованию и в полной мере получить экономические выгоды от лесных ресурсов. Кроме того, поддержка традиционного/основанного на обычаях порядка лесопользования может способствовать тому, чтобы все лесопользователи, особенно мелкие фермеры, местные и коренные общины, знали о своих правах и обязанностях и могли воспользоваться выгодами от лесов. Задействование сельского населения, которое более всего зависит от лесных ресурсов и поэтому более всего заинтересовано в их поддержании, может способствовать сбережению лесов и снизить их деградацию (ФАО, 2012 год)².

¹ ФАО, 2013 год: *Совершенствование регулирования вопросов владения и пользования лесными ресурсами. Практическое руководство*. Техническое руководство по регулированию вопросов владения и пользования № 2. В стадии подготовки.

² ФАО, 2012 год: *Совершенствование регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами. Land tenure Journal*, 1-2012.

5. Укрепление механизмов регулирования вопросов владения и пользования лесами потребует улучшения политической ситуации, регламентационной базы и институтов в целях создания благоприятных условий для мелких фермеров и местных общин для успешного управления лесными ресурсами.

II. Акцент на вопросах владения и пользования: Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования

6. Добровольные руководящие принципы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (Руководящие принципы) представляют собой первый всеобъемлющий, разработанный на международном уровне глобальный документ по вопросам владения и пользования этими ресурсами и управления ими (<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>). Руководящие принципы были одобрены Комитетом по всемирной продовольственной безопасности в мае 2012 года.

7. Руководящие принципы основаны на твердом убеждении в том, что содержательные позитивные реформы системы владения и пользования имеют жизненно важное значение и в то же время возможны. В частности, в Руководящих принципах признается, что эффективность решения проблем владения и пользования в значительной степени зависит от качества государственного регулирования.

8. Совершенствование системы государственного регулирования вопросов владения и пользования является главной целью Руководящих принципов, служащих ориентиром, в которых изложены правила и международно признанные стандарты ответственной практики. Руководящие принципы обеспечивают рамочную основу, которую государства могут использовать при разработке своих собственных стратегии, политики, законодательства, программ и мероприятий. Это критерий, исходя из которого государственные органы, гражданское общество, частный сектор и отдельные граждане могут судить о приемлемости собственных действий и действий других участников.

9. Руководящие принципы носят добровольный характер и не являются юридически обязательными. Они не заменяют собой существующие национальные или международные законодательные положения и обязательства и не ограничивают и не подрывают какие бы то ни было правовые обязательства, которые государство может иметь по международному праву.

10. В Руководящих принципах определено пять общих принципов, в соответствии с которыми государствам следует:

1. признавать и уважать всех законных обладателей прав владения и пользования, как и их права.
2. Защищать законные права владения и пользования от угроз и посягательств.
3. Содействовать реализации законных прав владения и пользования и создавать для этого соответствующие условия.
4. Обеспечивать доступ к правосудию для рассмотрения нарушений законных прав владения и пользования.
5. Предотвращать споры вокруг владения и пользования, конфликты с применением силы и коррупцию.

III. Содействие ответственному государственному регулированию вопросов владения и пользования с помощью Руководящих принципов

11. Руководящие принципы можно использовать по-разному:

...в качестве контрольного списка, на основе которого можно оценивать и затем улучшать существующие стратегии, политику, законы или системы.

12. В качестве первого шага страны могли бы сопоставить свои законы, системы и механизмы управления с принципами и практикой, которые определены в Руководящих принципах. Это позволило бы выяснить, насколько национальные системы государственного регулирования вопросов владения и пользования лесами соответствуют оптимальной практике.

...в качестве модели для разработки новых стратегий, политики и законов и создания учреждений или услуг.

13. На втором этапе предполагается выявить области для реформирования. Полезно установить приоритетные сферы, в которых существует наибольшая необходимость для усовершенствования и можно добиться максимальных потенциальных выгод. Обычно речь идет о сферах, в которых система страны явно не соответствует закрепленным в Руководящих принципах правилам и практике, особенно если это затрагивает значительную часть населения.

14. После определения этих сфер Руководящие принципы могут служить моделью для разработки новых стратегий, политики и законов и создания учреждений или услуг. Эти принципы могут использоваться при формулировании новых стратегий и законов в качестве базовых критериев, а практика может помочь правительствам и другим участникам при разработке программ.

15. Важным элементом Руководящих принципов является то, что процесс совершенствования должен быть постоянным. Необходимо отслеживать и оценивать реформы. После внесения изменений первые два этапа следует повторить. Таким образом процесс развития системы ответственного государственного регулирования вопросов владения и пользования становится непрерывным и может оперативно и эффективно реагировать на изменяющиеся условия, включая социально-экономические и экологические условия.

...для поиска ориентиров или рекомендаций в случае неясности национальных законов и практики.

16. Руководящие принципы могут дать рекомендации или стать ориентиром в тех случаях, когда законы и практика в той или иной стране не ясны. Политики, должностные лица и другие участники, в том числе частный сектор, зачастую сталкиваются с трудностями, связанными с вопросами владения и пользования, а также правами существующих владельцев или пользователей.

17. Если в законах отсутствуют соответствующие положения либо если таких законов вообще нет, то Руководящие принципы могут использоваться в качестве рекомендации о том, что следует делать и что в данном случае ожидает международное сообщество.

18. Поэтому Руководящие принципы могут применяться при рассмотрении инициатив, которые могут отразиться на существующих механизмах владения и пользования, а также способствовать разработке политики.

19. Аналогичным образом в ходе судебных разбирательств судьи могут воспользоваться Руководящими принципами при принятии решений в тех случаях, если в местных законах ничего не говорится об этом, либо если законы охватывают не все аспекты конкретного дела. Руководящие принципы учитывают международные и региональные правовые документы, касающиеся прав человека и прав владения и пользования, и опираются на них.

...для разъяснительной деятельности и поддержки доводов или призывов к разработке стратегий, политики, законов или систем либо для реформирования существующих стратегий, политики, законов или систем.

20. Кроме того, Руководящие принципы можно использовать в качестве инструмента информационно-пропагандистской, просветительской работы и для повышения осведомленности, а также для активизации усилий по обеспечению поддержки реформ.

21. Руководящие принципы могут также использоваться более широкими слоями населения, для того чтобы получить представление о том, что понимается под ответственным регулированием вопросов владения и пользования и каковы их обязанности в этой сфере. Их можно применять для информирования населения о том, что ему следует ожидать от правительств и других лиц, участвующих в управлении природными ресурсами и их использовании, особенно от должностных лиц и административных сотрудников, предоставляющих услуги.

22. Владельцы и пользователи могут ссылаться на закрепленные в Руководящих принципах правила и практику, когда они хотят защитить права на природные ресурсы и содействовать их осуществлению.

...для определения порядка разработки принципов надлежащего управления.

23. И наконец, в Руководящих принципах содержатся рекомендации о порядке организации надлежащего управления, особенно процессов широкого участия, когда затрагиваемые слои населения и общины принимают участие в процессе принятия решений до их принятия. В Руководящих принципах приведены рекомендации о том, каким образом правительствам следует подходить к решению своих задач по совершенствованию механизмов регулирования вопросов владения и пользования.

IV. Инструменты для решения проблем государственного регулирования вопросов владения и пользования лесами

24. Применению Руководящих принципов будет способствовать будущее Техническое руководство по совершенствованию государственного регулирования вопросов владения и пользования лесами (ФАО, 2013 год) путем практической реализации общих принципов и положений. Руководство призвано вдохновить на действия тех, кто хочет улучшить государственное регулирование вопросов владения и пользования лесами, и содержит рекомендации о том, каким образом эти практические инструменты можно задействовать для организации более эффективного государственного регулирования вопросов владения и пользования лесами.

25. Во-первых, важно **понимать** нынешние условия владения, пользования и регулирования, например путем признания существующих и исторических договоренностей и встречных претензий в отношении владения и пользования лесами, а также выявления политического и институционального контекста: посредством определения ключевых участников, институтов и направлений политики, которые влияют на системы владения и пользования лесами и

затрагиваются ими, и оценки этих систем с точки зрения справедливости, транспарентности и эффективности.

26. Во-вторых, важно правильно **организовать работу**. Для того чтобы лесопользователи могли оказывать влияние на политику, они, как правило, должны быть достаточно многочисленны и объединены в эффективно функционирующие группы или институты. На общинном уровне это предполагает развитие необходимого потенциала и навыков и расширение возможностей общинных организаций. Нужен также государственный сектор, быстро реагирующий на вопросы, поднимаемые общинами, и частный сектор, действующий справедливо и на основе максимально широкого участия.

27. В-третьих, необходимо **задействовать** различные группы интересов, для того чтобы достичь договоренности в отношении изменений, которые надлежит внести в системы владения и пользования лесами и которые носят справедливый и всеобъемлющий характер и могут быть реализованы. Эти группы, объединенные общими интересами, должны быть способны четко формулировать свои потребности и интересы в процессе обсуждения и достижения консенсуса. Ответственное государственное регулирование вопросов владения и пользования предполагает также тесное сотрудничество ключевых партнеров, при этом следует обеспечить максимально широкое участие в таких процессах, с тем чтобы были услышаны голоса социально обособленных слоев населения и были эффективно задействованы все группы интересов.

28. И наконец, ответственное государственное регулирование вопросов владения и пользования заключается в **обеспечении** того, чтобы договоренности, возможности для диалога и обещания воплощались в жизнь надлежащим образом. В частности, речь идет о развитии систем мониторинга, оценки, транспарентного функционирования и отчетности; создании систем, позволяющих различным группам проверять выполнение взаимных обязательств; выработке понимания того, каким образом международные механизмы и конвенции могут использоваться для укрепления транспарентности и привлечения участников этих процессов к ответственности.

29. В дополнение к техническому руководству ФАО стремится привлечь внимание к закрепленным в Руководящих принципах положениям в ходе различных мероприятий и событий, связанных с лесами. В декабре 2012 года РКАФАО организовала рабочее совещание по наращиванию потенциала общинного управления лесным хозяйством в целях повышения информированности, углубления понимания этих новых Руководящих принципов при общинном ведении лесного хозяйства (ОЛ) и их эффективного применения. В январе 2013 года в сотрудничестве с Центром по вопросам народов и лесов (RECOFTC) ФАО подготовила учебный модуль в поддержку процессов реформирования системы владения и пользования лесами в соответствии с Руководящими принципами и на основе документа ФАО по лесному хозяйству, № 165 – *Реформирование системы владения и пользования лесами: проблемы, принципы и процессы*. Этот модуль посвящен развитию конкретных навыков для содействия реорганизации системы владения и пользования лесами в соответствии с руководящими положениями и принципами государственного регулирования и проведения реформ.

V. Усилия по внедрению

30. ФАО активно содействует осуществлению Руководящих принципов, при этом одним из приоритетных регионов является Африка.

31. Ниже перечислены следующие тематические направления программы:

- повышение осведомленности: ознакомление с Руководящими принципами как можно более широкого круга лиц. На данный момент в регионе было проведено два рабочих совещания по повышению осведомленности: первое – в Украине в мае 2013 года и второе – в Болгарии в октябре 2013 года;
- развитие потенциала: подготовка дополнительных инструментов и вспомогательных средств;
- поддержка стран: реагирование на запросы о помощи;
- партнерство: укрепление и развитие сотрудничества в деле совершенствования системы государственного регулирования вопросов владения и пользования на глобальном, региональном и местном уровнях;
- мониторинг и оценка: выработка новых и адаптация существующих подходов.

VI. Вопросы для рассмотрения

32. Комиссия, возможно, пожелает предложить странам принять активное участие в осуществлении положений Руководящих принципов в качестве одного из способов укрепления механизмов устойчивого лесопользования и реализации права на продовольственную безопасность, а также удовлетворения общих потребностей местного населения в источниках средств к существованию.

33. Комиссия, возможно, пожелает обратиться к ФАО с просьбой поддержать усилия стран, направленные на укрепление систем владения и пользования лесами в более широком контексте Руководящих принципов, например путем предоставления технической поддержки в деле:

- проведения политических и правовых реформ
- общинного управления лесным хозяйством
- реформирования систем владения и пользования лесами
- создания многосторонних платформ и расширения диалога.