

*ИСТОРИЯ, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА СТРАН АТР.**ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ***ВОВЛЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО НАСЕЛЕНИЯ
В УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕМ
В СТРАНАХ АТР***

Наталья Евгеньевна АНТОНОВА,
кандидат экономических наук. Ин-
ститут экономических исследований
ДВО РАН, Хабаровск

Исчезновение лесов превращается в глобальную мировую проблему. Согласно данным, представленным в докладе ФАО (Food and Agriculture Organization of the United Nations), за 1990—2000 гг. исчезло 94 млн. га лесов планеты в результате перевода лесных земель в сельскохозяйственные угодья, подсечного земледелия, чрезмерного выпаса животных, заготовки дров и нелегальных рубок (14). Из этого количества 10 млн. га истреблено в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где проживает 55% населения земли и спрос на лес очень велик (10).

Многие страны осознали, что для снижения этого спроса и внедрения устойчивого лесопользования местное население должно быть активно вовлечено в процесс управления лесами. Эта идея довольно популярна сейчас в мире. Считается, что местные жители заинтересованы в рациональном использовании лесных ресурсов, и, следовательно, их широкое привлечение к управлению лесами может способствовать переходу к устойчивому лесопользованию, а также обеспечить им средства к существованию (9, 11, 25, 28). Около 90% наиболее бедного населения живет в общинах, полностью или частично зависящих от леса, но при этом их права на доступ к лесным ресурсам законодательно не обеспечены. Есть примеры (Китай, Мексика), когда наделение местных жителей четкими правами управления лесами, торговли лесными продуктами и услугами превращало лесопользование в значимый источник повышения благосостояния населения (24).

В научной литературе и документах по международной лесной политике используется устоявшийся термин «управление лесами на основе партнерства» (participatory forest management), характеризующий процесс участия населения. Существуют различные классификации видов участия населения в управлении лесопользованием (20, 32, 34). Например, предлагается классификация типов участия населения в зависимости от степени его вовлечения и проявляемой активности (20):

- информирование населения (informing) — местным жителям сообщается о решениях, принятых администрацией, т.е. это односторонний канал информации извне к местным жителям без обратной связи или возможностей для обсуждений;

* Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РФФИ № 04-06-97011.

- сбор информации (information gathering) — население участвует в опросах и анкетировании, проводимых учеными и специалистами. Это односторонний информационный канал от местных жителей к внешним агентам;
- консультации с населением (consultation), как правило, в виде местных собраний, публичных слушаний. Это двухсторонний информационный канал, но полученные результаты, как правило, анализируются специалистами извне, которые и принимают решения. Зачастую это просто политическая уловка, игра в демократию;
- улаживание разногласий (conciliation) — это «функциональное» или «церемониальное» участие, когда местные жители могут быть вовлечены в процесс принятия решений, но уже после того, как главные решения приняты внешними агентами (например, участок окрестного леса передан в концессию, а с местными жителями согласовываются способы компенсации от понесенного ущерба);
- партнерство (partnership) — местные жители принимают участие в совместных акциях и принятии решений по вопросам самоуправления, а также участвуют в их реализации, при этом ответственность за принятые решения разделяется между участниками (например, в форме совместных комитетов);
- самомобилизация населения (self-mobilization) — независимая инициатива населения, реализуемая при консультативной поддержке внешних экспертов, например, контроль местных жителей за использованием природных ресурсов, находящихся в их распоряжении.

Две последние формы наиболее желательны для получения реальных результатов от участия населения в управлении лесопользованием. При этом предполагается обязательное наличие законодательной базы в стране для такого партнерства.

Высказанная общая идея об участии населения в управлении лесами трансформируется по-разному в различных странах, исходя из природно-экономических условий, законодательной и административной систем, культурно-исторических и национальных традиций, что находит отражение в частных путях выстраивания взаимоотношений человека и природы (9).

Многие страны имеют довольно богатый опыт участия населения в управлении лесами, приобретенный на традиционном лесопользовании, особенно развивающиеся страны Юго-Восточной Азии, где сохраняются традиции общинного земледелия. Но в то же время именно эти страны наиболее часто сталкиваются с проблемами нелегальных заготовок древесины, ведущих к хищническому истреблению лесов (1,5).

Для того, чтобы изучить возможности участия местного населения в управлении лесами, в различных национальных, политических и социально-экономических условиях был принят международный проект на базе Института глобальных природоохранных стратегий (Япония) с участием специалистов, в том числе ученых из Института экономических исследований ДВО РАН (Россия).

Исследования проводились в 2001—2003 гг. в трех странах — Индонезии, Лаосе и России — с акцентом на региональный уровень, который был представлен провинциями, наиболее богатыми лесными ресурсами (15). В Индонезии был выбран округ Вест Кутай (West Kutai District) провинции Восточный Калимантан (East Kalimantan); в Лаосе — две небольшие провинции, на юге — Оудомксай (Oudomxay Province) и на севере страны — Саваннакет (Savannakhet Province). В России остановились на районе им. Лазо — одном из лесных районов, расположенном в южной части Хабаровского края.

Суть исследований состояла в анализе национальных и локальных систем управления лесами и оценки роли местного населения в этом процессе. Исследовались социально-экономические условия проживания населения в общинах, их местные исторические традиции в сфере лесопользования, современные

проблемы, социальные группы с точки зрения их интересов и возможного участия в управлении лесами.

На основе полученных результатов исследований автором предпринята попытка сравнительного анализа с целью сделать, если возможно, какие-либо обобщения наличия единых путей вовлечения населения в управление лесами. Поскольку данная статья посвящена больше исследованию институциональных возможностей вовлечения населения в управление лесопользованием, то акцент сделан на анализ внешней среды, в которой находятся участники лесных отношений.

Выделено несколько базовых условий, которые, на наш взгляд, оказывают наиболее сильное влияние на формирование отношений в сфере управления лесопользованием как между различными уровнями государственной власти, так и между властью и населением. Такими базовыми институциональными условиями являются:

- отношения собственности на лесные ресурсы;
- классификация лесов с точки зрения выполняемых ими функций;
- законодательная база лесопользования, включая общинное лесопользование;
- структура органов управления лесопользованием и процесс принятия решений в лесопользовании как на уровне центрального правительства, так и на местном уровне.

После сравнения институциональных условий анализируются социально-экономические условия существования выбранных для исследования общин Индонезии, Лаоса, России с точки зрения их зависимости и отношения к окружающим лесам и лесным ресурсам. Оценивалась также степень сегодняшнего участия населения по приведенной выше классификации, рассматривались, какие существуют проблемы вовлечения населения в управление лесопользованием в данных общинах.

Выбранные для сравнения показатели перекликаются с классификацией показателей анализа лесной политики по странам, данной в коллективной монографии под редакцией В. Wilson (13). Важным является включение в сравниваемые показатели такого пункта, как «природа и уровень развития связанного с лесопользованием гражданского общества» (13, С. 12). В нашем случае этот показатель преломляется в показатель сохранения связи с лесами.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГИОНОВ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ЛЕСНЫМИ РЕСУРСАМИ

Индонезия, Лаос и Россия богаты лесными ресурсами. Выбранные в каждой стране исследуемые регионы также относятся к категории многолесных.

Индонезия является архипелагом, состоящим из около 17 тыс. островов с общей площадью лесов 120,3 млн. га, покрывающих более чем 60% земельной площади (33). Доля страны в общей земельной площади планеты составляет 1,3%. Доля видов, имеющих в стране, в общем биоразнообразии планеты следующая: растения — 10%, млекопитающие — 12, рептилии и амфибии — 16, птицы — 17, рыба — 25%.

Традиционно лес является ресурсом, от которого зависит значительная часть населения Индонезии как источника средств к существованию. Из 206,6 млн. чел. примерно 36 млн. чел. связывают свое благополучие с лесом через работу в лесном бизнесе или, живя в общинах, примыкающих к лесу, используют его дары для удовлетворения повседневных нужд.

Индонезийская провинция Восточный Калимантан располагается на острове Борнео, который является одной из наиболее богатых территорий на планете видовым разнообразием животного и растительного мира. Леса Борнео играют роль легких планеты, они богаты высокоценной древесиной. Остров разделен границей между Индонезией и Малайзией, индонезийская

часть острова называется Калимантом. Важная роль провинции Восточный Калимантан определяется не только богатством биоразнообразия, но вкладом природных ресурсов провинции в экономику страны. Она богата залежами угля, ее земельная площадь 11% от территории страны. Естественные леса составляют 17,3 млн га, или 82% всей территории провинции (17).

Народно-демократическая республика Лаос имеет самый высокий показатель лесной площади на душу населения (24 га/человек) среди стран Юго-Восточной Азии благодаря относительно высокому уровню лесистости (54%) и низкой плотности населения. Примерно 83% населения живут в сельской местности, а 66% зависят от сельского хозяйства как основного источника существования (26). В основном в сельском хозяйстве занимаются подсечным земледелием, что ведет к негативным последствиям — эрозия почв, обезлесение территорий, наводнения.

Доля сельского хозяйства составляет 52%, а доля лесного хозяйства 7—10% в валовом внутреннем продукте. Лесной сектор играет также важную роль в обеспечении сельских общин средствами существования. Для 80% сельского населения леса являются источником пищи, топлива, лекарств, жилищ и т.д. Кроме того, сбор и продажа недревесных продуктов леса дают значительную часть денежного дохода (31).

Провинция Саваннакет, площадью 2,2 млн. га и численностью населения 694 тыс. чел., расположена на юге Лаоса. Ее западная часть граничит с Таиландом по р. Меконг, а северная — с Вьетнамом. На территории провинции расположена самая большая в стране равнина Саваннакет, площадью 600 тыс. га, которая является и самой большой житницей Лаоса. Леса покрывают примерно 70% площади провинции, здесь расположены три охраняемых территории общей площадью 456,0 тыс. га, а также два массива эксплуатационных лесов площадью 221,6 тыс. га. Провинция Оудомксай, расположенная на севере Лаоса, граничит с Китаем. Численность населения 234 тыс. чел., общая площадь — 1,5 млн. га. Провинция делится на две неравные части — более экономически развитую равнинную часть (15% территории), где живет 32,4% населения, и бедную, труднодоступную, гористую (85% территории), где живет большая часть населения. Основное занятие населения — сельское хозяйство на основе подсечного земледелия (16).

В *Российской Федерации* общая площадь лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, составила на начало 2003 г. 1 179,0 млн. га с запасом древесины 82,1 млрд. м³. Покрытые лесной растительностью земли занимают 776,1 млн. га (65,8%) (4). Показатель лесной площади на душу населения составляет 8,2 га.

Хабаровский край, расположенный на юге Дальнего Востока, является одним из ведущих экономических субъектов в Дальневосточном федеральном округе. Население края, по данным Всероссийской переписи, составило в 2002 г. 1,4 млн. чел., или 1% от населения России. Край обладает богатыми запасами лесных ресурсов, которые играют значительную роль в экономике края. Леса покрывают 93,5% территории и составляют 73,7 млн. га с запасом древесины 5,1 млрд. м³. В силу низкой плотности населения и высокой лесистости территории показатель лесной площади на душу населения очень высок — 52,6 га/чел. Хабаровский край имеет уникальную смешанную бореально-субтропическую флору и фауну и занимает одно из лидирующих мест в России с точки зрения биоразнообразия. Здесь насчитывается около 2 000 видов растений и свыше 1 100 видов животных, включая 167 растений и 74 животных, находящихся на грани исчезновения и занесенных в Красную книгу Хабаровского края в 1999 г. (10). Это национальное богатство сохраняется через систему особо охраняемых территорий, которых насчитывается порядка 240 единиц федерального, краевого и местного значения. Расчетная лесосека составила в 2004 г. 24,2 млн. м³, фактически заготавливается древесины менее 40% от этой величины.

Отношения собственности на лесные ресурсы. Общим для трех стран является преобладание государственной собственности на лесные ресурсы. Хотя в Индонезии национальное законодательство допускает частную собственность, но леса, которые к ней относятся, составляют ничтожно малое количество. Тем не менее здесь есть потенциальная законодательная возможность перевода общинных земель из государственной в частную собственность.

В Конституции Российской Федерации (ст. 9) также указано, что природные ресурсы (в том числе лесные) могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Однако в Лесном кодексе РФ оговаривается, что лесной фонд находится в федеральной собственности, хотя в его более ранней версии было записано, что «допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации» (2). Согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в муниципальной собственности могут находиться леса, расположенные в границах поселений (6).

Конституция Лаоса, принятая в 1991 г., содержит общие принципы по правам граждан, включая этнические меньшинства, по владению, использованию, передаче и наследованию природных ресурсов.

В Индонезии и Лаосе существует также понятие «общинные леса», т.е. лесные массивы вокруг деревень, жители которых считают эти леса принадлежащими им по праву наследования от своих предков. Официально эти леса находятся в государственной собственности. В России такого понятия, как общинные леса, не существует, хотя используется в законодательной практике термин «территории традиционного природопользования».

Классификация лесов с точки зрения выполняемых ими функций в целом сходна в Индонезии, Лаосе и России: все леса разделяются на охранные и эксплуатационные.

В *Индонезии* согласно лесохозяйственному закону лесные земли по выполняемым ими функциям разделяются на следующие категории: защитные леса, включая защиту бассейнов рек, поддержание плодородия почв, предупреждение наводнений, эрозии и засоления почв; охранные леса с главной функцией сохранения биоразнообразия и экосистем; и эксплуатационные леса для производства древесины. Защитные и охранные леса составляют 54 млн. га, или 45% всех лесов, эксплуатационные леса — 58,3 млн. га, или 49%. Остальные 6% приходятся на долю конвертируемых лесов (33).

В *Российской Федерации* все леса делятся на три группы: первая — защитные леса, вторая группа — эксплуатационно-защитные леса и третья группа — эксплуатационные леса. К лесам первой группы отнесено 22% площади лесного фонда, ко второй — около 6%, к третьей — 72% (4). Первая группа, в свою очередь, разделяется на 20 категорий защитности. В Хабаровском крае первая группа составляет 12,5, вторая — 1,5 и третья — 86% от всех лесов края.

В *Лаосе* лесные земли делятся на пять категорий лесов: защитные, охраняемые, промышленные, возобновленные, деградировавшие леса и пустоши. Последняя категория лесных земель может быть передана в пользование индивидуальным хозяйствам (19).

Законодательная база лесопользования, включая общинное лесопользование. Общим для всех трех стран является принятие в последнее десятилетие национальных лесных законов. В Индонезии и Лаосе были приняты лесохозяйственные законы в 1999 и 1996 гг. соответственно, а в России в 1997 г. — Лесной кодекс. Все законы являются рамочными, т.е. для их исполнения требуется принятие ряда подзаконных актов в различных областях лесопользования. Недавний срок принятия этих законов объясняется происходящими во всех трех странах процессами становления государственности в новых экономических и политических условиях.

В *Индонезии* лесное законодательство связано с бурными политическими процессами, происходившими с середины прошлого столетия вплоть до настоящего времени. После обретения в 1945 г. страной независимости от голландской колонизации Индонезия была объявлена унитарной республикой с высоким уровнем централизации власти. Согласно принятой в 1950 г. конституции страны природные ресурсы Индонезии, включая леса, находились под контролем государства с целью использования их ради получения максимального блага для всего населения (28). В действительности же центральное правительство проводило контроль над использованием лесных ресурсов в интересах крупных лесозаготовительных компаний, взявших леса в концессию. Особенно это усилилось во времена режима Сухарто (1965—1998 гг.), когда лесные ресурсы стали важной статьёй экспорта страны. В этот период управление лесопользованием характеризовалось как в высшей степени централизованное, монополистическое и хищническое, приведшее к деградации лесов. Изданный в 1967 г. Лесной закон окончательно закрепил полный контроль над лесными ресурсами, а с 1974 г. в рамках плана использования лесных земель примерно 144 млн. га лесов перешло под исключительный контроль Министерства лесного хозяйства Индонезии (8). Получили расцвет коррупция и взяточничество среди лесохозяйственных чиновников на основе тайных соглашений между крупным лесным бизнесом и высшими бюрократическими слоями государства в части использования богатых лесных ресурсов страны.

После падения режима Сухарто в 1998 г. и принятия Акта о региональной автономии № 22/1999 в стране начался процесс децентрализации, что привело к кардинальным изменениям в распределении полномочий между центральным правительством, правительствами провинций и входящих в них округов в пользу последних. С принятием Лесохозяйственного закона № 41/1999 округа получили значительные права в распоряжении лесными ресурсами. Все лесные земли, включая эксплуатационные и охранные, управляются правительствами округов. Национальные парки находятся под юрисдикцией центрального правительства, которое также управляет защитными, охранными и эксплуатационными лесами, расположенными в граничных зонах между провинциями. На провинциальные правительства возложена обязанность по управлению большими лесосадами в межокружных зонах (33).

В лесных общинах Индонезии лесопользование осуществляется, базируясь как на официальном законодательстве, так и на традиционном праве (так называемый закон *адат*). Согласно закону адат жители деревни используют лесные земли вокруг поселений, считая их своей исконной собственностью. Во время правления режима Сухарто традиционные права местных жителей на леса игнорировались центральными властями. Если у правительства возникал интерес к какому-либо участку леса для заготовки древесины, то он мог быть изъят в любое время. Лесохозяйственный закон 1999 г. формально признал территории традиционного лесопользования как часть государственных лесов, находящихся в управлении общин, и обеспечил права общин по использованию леса, очертив их круг обязанностей по охране и уходу за лесами. Однако на практике права местных общин продолжают игнорироваться в силу разного толкования данного в этом законе понятия общинных лесных земель. Отнесение этих лесов к государственным иногда ведет к ситуации, когда общинные земли пытаются передать в концессию лесозаготовителю, имеющему поддержку от национального правительства. Тем не менее в настоящее время в ходе развития и совершенствования законодательной базы лесопользования происходит интеграция официального лесного законодательства и традиционного права.

После создания в 1975 г. *Народно-демократической республики Лаос* лесные ресурсы страны, ставшие общественной собственностью, перешли в управление государства. В 1986 г. на 4-м конгрессе народно-революционной партии

Лаоса был принят «Новый экономический механизм», означавший переход страны на рыночно-ориентированную экономику под государственным руководством. С 1996 г. в Лаосе выполняется программа наделения сельских жителей земельными и лесными участками, при реализации которой был взят курс на передачу полномочий по управлению землей и окрестными лесами на уровень местного самоуправления.

Осознание растущей роли общин в лесопользовании возникло свыше десяти лет назад, особенно с тех пор, как борьба с бедностью и деградацией естественных лесов стали значимыми политическими целями правительства и международных донорских организаций. Сейчас можно видеть успешные шаги правительства в области децентрализации управления, которая является одной из восьми национальных приоритетных программ в Лаосе (26). Земельный закон (1997 г.) и Лесохозяйственный закон (1996 г.) обеспечивают права сельских общин, отдельных хозяйств и индивидуальных граждан по владению, использованию и управлению земельными и лесными ресурсами, в то же время требую управления землей на устойчивой основе (19).

Окружной офис сельского и лесного хозяйства по согласованию с деревенской администрацией выдает крестьянам сертификаты временного землепользования на деградированных лесных землях с целью ведения сельского хозяйства и выращивания деревьев, а также заключает с общиной договор управления естественными лесами, находящимися в границах поселений. К концу 2001 г. эта программа охватила 5 370 деревень, было выдано свыше 600 тыс. сертификатов и заключено несколько тысяч договоров (29).

Данные сертификаты обеспечивают права наследования этих земель, а также получения прав полной собственности на землю после трехлетнего эффективного использования земли и исправной уплаты земельного налога. При соблюдении пользователем указанных условий офис сельского и лесного хозяйства провинции должен через три года заменить временный сертификат на документ, подтверждающий право собственности на землю. Однако в реальности за прошедшие 10 лет ни один из временных сертификатов не был заменен на постоянный документ из-за отсутствия ясных указаний по наследованию земли и нежелания крестьян подвергать себя тому, что может ограничить их традиционные модели владения и пользования землей. В то же время договоры управления естественными лесами действуют как форма арендного соглашения между общиной и государством, гарантирующая эксклюзивные традиционные права пользования для общины без всяких налоговых обязательств. Общины имеют открытый доступ и право на эксклюзивное пользование лесными землями и ресурсами внутри границ поселений, определяемых или в рамках программы наделения земельными и лесными ресурсами, или традиционно признаваемых между поселениями. Правительство пыталось также внедрить проекты облесения территорий в границах поселений, но у местных жителей не было стимулов участвовать в этих проектах из-за длительного периода оборота рубки (по лаосским меркам) и неопределенности рыночных условий при продаже древесины (31).

Традиционное лесопользование определено в Лесохозяйственном законе как долгосрочное использование лесов, лесных земель и лесных продуктов, принятое как на основе традиций, так и юридически. В конкретных случаях оно включает в себя заготовку древесины для домашних построек и топлива, сбор лесных продуктов, охоту в личных целях и не включает подсечное земледелие (23). Традиционное право предусматривает заготовку 5 м³ древесины в год для некоммерческого использования домашними хозяйствами или для общественных нужд, охоту на неохраняемые виды животных, добычу рыбы, неистощительную заготовку и продажу разрешенных видов недревесных ресурсов в общинных или государственных лесах, выросших на землях, заброшенных после подсечного земледелия, а также в естественных лесах. Крестьяне имеют права

владения и коммерческого использования древостоев, выращенных на их земле с использованием собственной рабочей силы и за свой счет (29).

В России права владения, распоряжения и пользования лесными ресурсами разделены между различными участниками лесных отношений. До недавнего времени лесными ресурсами распоряжались государственные органы субъектов Федерации, которые передавали их в пользование на возмездной основе частным фирмам и предпринимателям. Сегодняшний пересмотр Лесного кодекса приводит к тому, что субъекты Федерации постепенно лишаются этих полномочий, которые переходят к федеральным органам управления.

В отношении участия населения в лесопользовании Лесной кодекс РФ лишь призывает граждан и общественные организации участвовать в рациональном пользовании, охране, защите и воспроизводстве лесов. К сожалению, кодекс не содержит никаких инструкций или механизмов, за исключением констатации, что граждане «могут участвовать».

Что касается общинного лесопользования, то в России существует понятие территорий традиционного природопользования. Это особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера (КМНС). К таким территориям относятся, в том числе участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, включая оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для промысла рыбы и морского зверя, сбора дикоросов (5). В законе продекларировано, что КМНС имеют право в рамках территорий традиционного природопользования использовать природные, в том числе лесные, ресурсы для ведения традиционного образа жизни. На краевом уровне каждый год утверждаются лимиты на добычу животных, вылов рыбы для КМНС.

К сожалению, из Лесного кодекса РФ исключена статья, по которой национальные общины были освобождены от платы за древесину при получении лесных участков в пользование для промышленной заготовки.

Структура органов управления лесопользованием и принятие решений. Надо отметить, что Индонезия, Лаос и Россия находятся сейчас в состоянии переходного периода экономики. Отсюда постоянное реформирование органов государственного управления с целью поиска наиболее адекватных складывающимся экономическим и политическим условиям институтов управления.

Управление лесопользованием в России и Лаосе находится под юрисдикцией государственной власти, соответственно, муниципальные органы власти практически не имеют права распоряжаться лесными землями, в то время как в Индонезии органы региональной автономии наделены большими полномочиями в этом отношении.

Сходным для российского Дальнего Востока и Индонезии, особенно острова Калимантан, является то, что обе территории богаты коммерчески ценными породами, которые экспортируются в больших объемах на азиатские рынки. Поэтому нелегальные заготовки древесины и слабый контроль со стороны органов управления лесопользованием являются большой проблемой в обеих странах. В Лаосе, где много слабее развит экспорт из-за отсутствия морских портов и меньшей коммерческой ценности древесины, эта проблема не столь актуальна.

В Индонезии государственное управление в сфере лесопользования на национальном уровне осуществляет Министерство лесного хозяйства как непосредственно, так и через департаменты лесного хозяйства в правительствах провинций.

Что касается лесопользования на уровне округов, то согласно закону о региональной автономии отношения между Министерством лесного хозяйства и окружными правительствами строятся на основе распределения доходов от ис-

пользования лесов, прямых же иерархических отношений нет (18). В развитие закона о региональной автономии и лесохозяйственного закона предполагалось принять ряд федеральных подзаконных актов о распределении полномочий между ветвями власти в области лесного хозяйства, в том числе по лесохозяйственному планированию и управлению, по городским лесам, лесам традиционного пользования, по охране лесов, лесному контролю (28). Однако эти акты не были приняты, их отсутствие не позволило окружным правительствам эффективно выстроить местное лесное законодательство, опирающееся на четкие рамки национальной лесной политики. Поэтому правительства округов строят свою политику лесопользования самостоятельно, в условиях неопределенности, что зачастую ведет к конфликтам между центром и территориями, а также между провинциями и входящими в их состав округами из-за противоречия их интересов и разных толкований законодательных актов о региональной автономии (22). Например, многие чиновники центрального правительства считают, что местные власти пока не готовы к устойчивому ведению лесного хозяйства в силу недостатка институциональных ресурсов (нормативных актов, квалифицированных управленческих кадров, практического опыта). Используя эту неготовность местных правительств управлять лесами, центральное правительство пытается изъять полномочия по управлению лесопользованием вопреки официально продекларированному процессу децентрализации управления (28).

Лесная политика *Лаоса* является прерогативой центрального правительства, которое старается держать все под контролем, как это практикуется в бывших странах социалистической ориентации. Оно утверждает квоты на лесозаготовки для компаний, цены на древесину, очерчивает границы типов лесов и дает указания местным жителям, живущим в этих лесах, что они могут делать. В то же время масса лесных ресурсов используется крайне неэффективно, минуя официальный контроль, а местные жители испытывают дефицит в древесине.

В 1989 г. состоялась Первая национальная лесная конференция, на которой были приняты стратегические направления лесной политики, в том числе усиление контроля за использованием лесных ресурсов и изыскание альтернативных подсечному земледелию способов получения источников существования для сельских жителей. Задача ограничения и стабилизации площади подсечного земледелия для сохранения лесов явилась одним из основных приоритетов принятого в 1986 г. Второго плана социально-экономического развития страны, что говорит о важной проблеме (29). В то же время признается, что эта задача не может быть решена путем приказов и силы, а только благодаря альтернативным способам получения урожая или иных источников доходов местного населения.

Согласно Лесохозяйственному закону в Лаосе существует четырехуровневая система управления лесопользованием, включающая в себя установление правил лесопользования, принятие нормативных актов в лесной политике: Министерство сельского и лесного хозяйства, его провинциальные и окружные офисы сельского и лесного хозяйства, а также сельские администрации. В то же время провинциальные офисы находятся под сильным влиянием властей провинций, так же, как окружные офисы — под влиянием властей округов. Чтобы учесть интересы центрального и провинциальных правительств, созданы специальные комитеты по совместному обсуждению и принятию решений по проблемам лесопользования. Такая же практика и на уровне округов.

Администрации сельских поселений должны следовать установленным законом правилам ведения лесной политики и регулировать использование лесных ресурсов внутри границ поселений. В то же время общины Лаоса в большинстве случаев продолжают практиковать традиционные методы владения, использования и управления лесами вопреки государственной системе управления.

В *России*, как сказано выше, управление лесопользованием является прерогативой государственной власти, причем изменения, происходящие в этой

сфере последние 10—15 лет, носят практически перманентный характер. В 2004 г. началась очередная реорганизация органов государственного управления лесопользованием. Для проведения государственной политики в использовании лесных ресурсов в рамках Министерства природных ресурсов РФ было создано Федеральное агентство лесного хозяйства. Создана Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, которая осуществляет контроль и надзор за состоянием, использованием, охраной лесного фонда, а также за функционированием особо охраняемых природных территорий федерального значения (7). Эти структуры имеют свои территориальные подразделения в субъектах Федерации. Например, в Хабаровском крае созданы краевое управление по надзору в сфере природопользования и территориальное агентство лесного хозяйства. Работа еще не закончена, идет распределение функций между этими двумя ведомствами.

Низовым звеном системы управления лесопользованием являются лесхозы. В связи с принятием многочисленных поправок к Лесному кодексу РФ функции лесхозов пока сведены к проведению работ по воспроизводству лесов, рубкам промежуточного пользования, строительству лесохозяйственных дорог, но охраны своих угодий лесхозы лишены. Это еще не окончательные изменения. Ожидается принятие нового Лесного кодекса РФ, предлагаемые к обсуждению проекты которого вызвали много замечаний со стороны профессионалов и общественных организаций. В настоящее время очередной проект Лесного кодекса передан на рассмотрение в Государственную думу РФ.

Одновременно с федеральными органами на территории субъектов Федерации действуют краевые/областные органы управления лесопользованием. В Хабаровском крае к ним относятся министерство природных ресурсов и министерство лесной промышленности края. До 2005 г. краевые органы были наделены полномочиями относительно контроля за состоянием, использованием и воспроизводством лесных ресурсов на территории края, а также занимались проведением конкурсов и аукционов по предоставлению участков лесного фонда в аренду и краткосрочное пользование, расчетом надбавок к ставкам лесных платежей, разработкой мер по обеспечению охраны лесов от пожаров. Сегодня пересматриваются полномочия органов субъектов Федерации и федеральных органов в сфере лесоуправления в пользу последних. Краевым органам осталась только обязанность по обеспечению противопожарных мер.

Органы местного самоуправления практически выведены из управления лесопользованием. Одним из обязательств, возложенных на муниципальные образования, является организация использования и охраны лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения, для чего необходимо иметь в штате работников лесной охраны, что вряд ли посильно для местного бюджета, который на 90% является дотационным (6).

Сравнение социально-экономического положения общин с точки зрения их зависимости от окружающих лесов было выполнено на основе использования материалов полевых исследований в Индонезии, Лаосе, России (15).

Отношение местных жителей к лесу сходно во всех трех странах лишь в одном: лес не является для них главным источником получения средств существования, но все жители рассматривают его как дополнительный источник. Тем не менее степень зависимости от леса у народов различна. В обследуемых провинциях Индонезии и Лаоса, где экономической основой жизни является земля и ее плоды, сельскохозяйственная деятельность тесно связана с лесами. Как сказано выше, преобладающим типом земледелия здесь является подсечное, которое основано на выжигании участков леса с их последующей разработкой под рисовые поля и огороды, и перемещением на новые лесные участки по мере истощения старых. Местные жители также зависят от лесных продуктов, главным образом недревесных, которые используются как для личного потреб-

ления, так и для продажи. Особенно это важно для наиболее бедной части общин, у которой доходы от продажи лесных продуктов составляют значительную часть семейного бюджета, особенно в неурожайные годы. Например, местные жители в провинции Оудомксай (Лаос) получают настолько значимый для их бюджета доход от сбора и продажи высокоценных лесных продуктов (бамбуковых ростков, кардамона, красных грибов), что члены одной из общин разработали специальные правила по сроку и порядку сбора этих продуктов, дабы избежать возникающих конфликтов и обеспечить бережливое использование ресурсов (16).

В лесных поселках в Хабаровском крае для большинства местных жителей основными финансовыми источниками являются заработная плата, пенсии, различные пособия (30). Лишь для небольшого числа наиболее бедных людей, потерявших работу, лесные ресурсы (грибы, черемша, папоротник, ягоды) являются главным источником существования, что роднит их с жителями Лаоса и Индонезии, хотя у россиян эта зависимость меньше.

Выяснилось также, что, несмотря на связь с лесом, проблемы лесопользования имеют невысокую приоритетность у жителей лесных общин во всех трех странах. Их больше волнуют проблемы поиска работы по найму, низкого заработка, дополнительных источников существования. Например, согласно проведенному опросу почти половина населения района им. Лазо Хабаровского края считает лес обязательной средой своей жизни, но большинство населения не готово и не стремится к активному участию в управлении лесами, считая это делом профессионалов, что является результатом векового отчуждения местного населения от собственности на леса и распоряжения ими (9).

Проблемы вовлечения населения в управление лесопользованием можно объединить в несколько групп по их сходству в Индонезии, Лаосе и России. Как было сказано выше, все три страны различаются в силу разных природно-экономических, социальных, исторических условий, законодательной и административной систем. Безусловно, еще более велики различия на уровне общин, там сильнее проявляются национальные и культурные традиции, и для их освещения размерами статьи не обойтись, к тому же это не является предметом нашего рассмотрения.

Тем не менее в ходе исследований выяснилось, что есть сходство в некоторых проблемах по активизации участия местных жителей трех стран в лесопользовании, что позволяет сделать некоторые обобщения. Общими в привлечении местных жителей к лесопользованию в трех странах являются следующие проблемы:

- 1) недостаток прав общин (национальных общин в России) в пользовании лесными землями;
- 2) ограниченный чиновниками доступ местного населения к информации о ситуации в лесопользовании и проводимой лесной политике;
- 3) неразвитость коммуникаций — средств связи, дорог, транспортного сообщения отдаленных лесных поселений с административными центрами, что не позволяет местным жителям получать своевременно информацию, участвовать в общественных акциях и выражать свое мнение по проблемам лесопользования;
- 4) неразработанность механизма вовлечения местных жителей в управление лесопользованием, в нормативных актах только продекларирована возможность их участия;
- 5) пассивность населения, обусловленная различными социально-экономическими причинами. В России — это продолжающееся отчуждение населения от управления общественной собственностью, начатое во времена советского периода. В Индонезии и Лаосе к первой причине добавляется недостаточный культурный и образовательный уровень населения общин.

Можно также выделить проблемы, сходные либо для Индонезии и Лаоса, либо для Лаоса и России, либо для Индонезии и России. К ним относятся:

- слабый контроль над лесозаготовительными компаниями, особенно за выполнением ими обязательств по программам участия в социально-экономическом развитии поселений (Индонезия, Россия);
- существующие конфликты между местными жителями и лесозаготовительными компаниями, мелким и крупным лесным бизнесом по поводу распределения доходов от лесных ресурсов. Компании ведут заготовки древесины в местах, где местные жители традиционно веками собирали недревесные лесные продукты, что вызывает законное возмущение последних. К тому же лишается своих доходов мелкий бизнес без возможности заготавливать древесину в близлежащих лесах (Индонезия, Россия);
- отсутствие формального признания основанных на традициях правил по регулированию лесопользования в общинных лесах (Индонезия, Лаос);
- слабая реализация лесной политики чиновниками местного уровня из-за нехватки бюджетных средств и квалификации (Индонезия, Лаос).

Была сделана попытка определить типы участия населения исследуемых общин в управлении лесопользованием на основе классификации, приведенной в начале статьи. Опираясь на мнение исследователей, работавших в общинах, были получены следующие оценки типов участия:

Индонезия: тип участия — «улаживание разногласий»;

Лаос: тип участия — от «информирования» до «консультаций» в зависимости от общины;

Россия: тип участия — от «информирования» до «консультаций» в зависимости от общины.

В Индонезии, где идет процесс региональной автономии, активность населения выше. В Лаосе и в России, где сильны центристремительные процессы, население менее втянуто в общественную жизнь, в том числе в управление лесами.

ВЫВОДЫ

Индонезия, Лаос и Россия являются странами с различными природно-экономическими условиями, законодательными и административными системами, культурными, историческими и национальными традициями. Тем не менее есть некоторые общие черты между ними: государственная собственность на лесные ресурсы является доминирующей формой собственности в этих странах, экономики всех трех стран находятся в переходном периоде, что ведет к некоторым сходным нестабильным процессам в формировании законодательных систем.

Естественно, что между общинами Индонезии и Лаоса сходства в природно-экономических и социальных условиях больше: в обеих странах тропические леса, в то время как на российском Дальнем Востоке преобладают бореальные леса; общинные леса и традиционные права лесопользования характерны для Индонезии и Лаоса, и в очень ограниченном масштабе для коренных малочисленных народов Севера действуют в России.

Тем не менее, население исследуемых стран в большой степени связано в своей повседневной жизни с лесом. Но степень участия в управлении лесами не очень высока, особенно в Лаосе и России, где преобладает сильная вертикаль власти. Это, в общем-то, соответствует подходу к роли государства в управлении лесопользованием в странах с централизованной моделью экономики. Согласно ему лесные ресурсы принадлежат всему народу, нации, которых олицетворяет государство, а общее ведение лесного хозяйства регулируется административными предписаниями, направляемыми сверху. Гражданин же не способен обеспечивать долгосрочную лесную стратегию, и поэтому на него не

может быть возложена обязанность сохранения лесов (3). Хотя обе страны находятся в состоянии переходного периода, сознание населения, а особенно чиновников всех уровней, значительно отстаёт от экономических процессов.

Надо отметить, типы участия на основе партнерства между местными жителями и представителями власти и бизнеса в области лесопользования не были отмечены во всех трех странах. Безусловно, надо учитывать, что исследования проводились лишь в нескольких общинах в каждой стране, и это дает только частичную картину явления. Тем не менее это косвенно свидетельствует о невысокой общественной активности населения и в то же время подсказывает направление движения к совершенствованию лесных отношений. К сожалению, даже если бы такая активность все же была проявлена, для нее пока не разработаны легальные институциональные формы (30).

Направления и способы повышения активности населения в управлении лесами различны в каждой стране, и найти общие для трех стран методы и приемы не представляется возможным в силу вышеназванных различий. Опыт международных организаций и фондов, работающих в сфере решения проблем устойчивого лесопользования, в том числе по привлечению населения к этому процессу, показывает, что в основном используются меры образовательного и просветительского характера, которые не требуют изменения законодательной и административной систем.

Реально достичь участия населения в лесопользовании в каждой стране можно только в обстановке демократии, безусловного действия нормативно-правовых актов, передачи общинам и отдельным гражданам хотя бы части доходов от использования лесных ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Камбоджа. Лесной сектор: продается все — от министров до бревен // Лесное обозрение № 47 (125) 23—28 ноября 2004 г. [http // info.forest.ru](http://info.forest.ru)
2. Лесной кодекс Российской Федерации (ред. от 29.12.2004) // Электронная справочно-поисковая система «Консультант Плюс».
3. Майдель фон Г.-Ю. Сравнение лесных законов разных систем // Лесное хозяйство. 1993. № 2. С. 50—51.
4. О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году: Государственный доклад МПР РФ // <http://www.mnr.gov.ru>.
5. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49—ФЗ // Электронная справочно-поисковая система «Консультант Плюс».
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 29. 12. 2004)) // Электронная справочно-поисковая система «Консультант Плюс».
7. Об утверждении Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства: постановление правительства РФ от 16.06.2004 № 283; Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования: постановление правительства РФ от 30.07.2004 г. № 400 // Электронная справочно-поисковая система «Консультант Плюс».
8. Федерализм и децентрализация в управлении лесами: Международный опыт и новые подходы в условиях реформ лесопользования. М., Изд-во «Алекс», 2004.
9. Шейнгауз А.С., Антонова Н.Е., Какизава Х. Готово ли местное население участвовать в управлении лесами (по данным обследования жителей лесного района Хабаровского края) // Вестн. ДВО РАН. 2003. № 5. С. 52—60.
10. Brown, Chris and Durst, Patrick. State of Forestry in Asia and the Pacific — 2003: Status, Changes and Trends. Asia-Pacific Forestry Commission. FAO, Regional Office for Asia and Pacific. Bangkok, 2003. http://www.apfweb.org/publication/state_of_forestry_final.PDF
11. Cataldo, Nello, Dubois, Alain, Parsons, Reginald. First Nation Forestry Program: An Innovative Integrated Community Development Partnership Approach. Paper submitted to the XII World Forestry Congress, 2003, Quebec City, Canada. <http://www.fao.org/docrep/article/wfc/xii/0283-c1.htm#fn1>
12. Developing a Forest Conservation Strategy for the Russian Far East. 2001. Interim report for the first year study. In: Russia Country Report 2001 / Eds: Inoue, M., Kakizawa, H., Tachibana, S. IGES. Hayama, Japan, 2002. P. 103
13. Forest Policy. International Case Study // Ed. by Bill Wilson et al. CABI Publishing. 1998. P. 270.
14. Global Forest Resources Assessment 2000. Main Report. FAO Forestry Department. <http://www.fao.org/forestry/site/fra/en>

15. Guidelines and Recommendations for Participatory, Sustainable Forest Use and Management / Editor Inoue, M., Hayama (Japan): IGES, 2005.
16. Guidelines for Lao P.D.R. // Guidelines and Recommendations for Participatory, Sustainable Forest Use and Management / Editor Inoue, M., Hayama (Japan): IGES, 2005. P. 27—60
17. Gunawan, Ketut. The Politics of Indonesian Rainforest and Forest Conflicts in East Kalimantan // Media CSF: Vol. 1, No. 1, January-March 2000 <http://www.csf.or.id>
18. Hidayat, Herman. Decentralization of Forest Policy in Indonesia // Indonesia Country Report 2004: The Local People in Forest Management and the Politics of Participation / Editors Nanang, M. and Devung, S. — Hayama (Japan): IGES, 2004. P. 133—140.
19. Inoue, Makoto, Hyakumura, Kimihiko. Forest Policy of Laos in Terms of Local Participation // A Step toward Forest Conservation Strategy (1). Interim Report. Hayama (Japan): IGES. 1998. P. 300—308.
20. Inoue, Makoto. Conclusion: Sustainable Forest Management Through Local Participation — Procedures and Priority Perspectives // People and Forest — Policy and Local Reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan. Ed. by M. Inoue and H. Isozaki. Dordrecht / Boston / London. Kluwer academic Publisher. 2003. P. 337—356.
21. Kitamura, Noriyoshi. Forest Policy Development in Laos. In: People and Forest — Policy and Local Reality in Southeast Asia, the Russian Far East, and Japan. Ed. By m. Inoue and H. Isozaki. Dordrecht / Boston / London. Kluwer academic Publisher. 2003. P. 113—126.
22. Maunati, Yekti. Powers in forestry revisited: New Order, military, conglomerates, newcomers, and local community. // Indonesia Country Report 2004: The Local People in Forest Management and the Politics of Participation / Editors Nanang, M. and Devung, S. — Hayama (Japan): IGES, 2004. P. 119—132.
23. Nanang, Martinus, Hyakumura, Kimihiko, Harada, Kazuhiro, Inoue, Makoto, Isozaki, Hiroji. Community, Forest, and Policy: What makes participation works? // White Paper of IGES. Draft.
24. National and Global Goals for Conserving Forests and Alleviating Poverty Proposal Regarding Future International Arrangement on Forests. Technical discussion note prepared by Forest Trends for international meeting in Mexico, January 21, 2005. http://www.forest-trends.org/documents/meetings/UNFF_2005.
25. Nelson, Anita. Community forest management and action research: emerging models, emerging paradigms. Paper submitted to the XII World Forestry Congress, 2003, Quebec City, Canada. <http://www.fao.org/docrep/article/wfc/xii/0283-c1.htm#fn1>
26. Phouang Parisak Pravongviengkham. A National Advocacy for a Holistic and Decentralized Approach to Forest Management in Lao PDR // Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific / Enters, T., Durst, P.B., and M. Victor (eds). RECOFTC Report N.18 and RAP Publication 2000 / 1. Bangkok, Thailand. <http://www.fao.org/docrep/003/x6898e/x6898e03b.htm>
27. Report on Agricultural, Forestry, and Fishery Trades in 2002 (Summary). Ministry of Agricultural, Forestry, and Fishery. Japan. 2002. <http://www.maff.go.jp>.
28. Sakumoto, N. The Participatory Forestry Management System in Indonesia // Policy Trend Report 2002. Institute for Global Environmental Strategies. Japan, 2003. P. 52—76.
29. Sigaty, Todd. Legal Framework of Forestry Sector for Forestry Strategy to the Year 2020 in Lao PDR. Report. 2003.
30. Sheingauz, Alexander, Antonova, Natalia, Glovatskaya, Oksana, Sukhomirov, Grigoriy, Bardal, Anna, Kakizawa, Hiroaki. Comprehensive Guidelines for Local Population Participation in Forest Management in the Southern Part of Khabarovskiy Krai // Guidelines and Recommendations for Participatory, Sustainable Forest Use and Management / Editor Inoue, M — Hayama (Japan): IGES, 2005. P. 61—89.
31. Takeda, Shinya. Local Response to a Government Land-allocation Program: The Role of NTFPs in Marginal Mountainous Areas in Lao PDR. Abstract of presentation on International Symposium on Alternative Approaches to Enhancing Small-Scale Livelihoods and Natural Resources Management in Marginal Areas-Experience in Monsoon Asia. 29—30 October, 2003. Tokyo, Japan <http://www.unu.edu/env/plec/marginal/abstracts.html>
32. United Nations Development Programme. Empowering People: A Guide to Participation. <http://www.undp.org/http://www.undp.org/cso/resource/documents/empowering/intro.html>
33. Wardojo, Wahjudi, Masripatin, Nur. Trends in Indonesian Forest Policy // Policy Trend Report 2002. Hayama (Japan): IGES, 2002. P. 77—87.
34. Wilcox, David. The Guide to Effective Participation. 1996. <http://www.partnerships.org.uk/guide/main1.html>

SUMMARY. The author of the article “Involving the Native Population into Management of Wood-Use in the Countries of the Asian Pacific Region: Institutional Possibilities and Realities” Natalya Antonova makes a conclusion that it is real for the population to take part in the wood-management in all countries only in the democracy reality, absolute realization of normative-legal rules, passing to the communities and individuals even if a part of profit from using wood resources.