



КОМИТЕТ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
КОНВЕНЦИИ

Первая сессия

18-29 ноября 2002 года

Пункт 3 а) предварительной повестки дня

**РАССМОТРЕНИЕ ХОДА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ
ВО ИСПОЛНЕНИЕ ПОДПУНКТОВ а) И b) ПУНКТА 2
СТАТЬИ 22, А ТАКЖЕ СТАТЬИ 26 КОНВЕНЦИИ**

**РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДОВ ЗАТРАГИВАЕМЫХ АФРИКАНСКИХ
СТРАН - СТОРОН КОНВЕНЦИИ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ
О ПРОЦЕССЕ УЧАСТИЯ, А ТАКЖЕ О НАКОПЛЕННОМ ОПЫТЕ И
ДОСТИГНУТЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ В ПОДГОТОВКЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ДЕЙСТВИЙ**

**ОБОБЩЕНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНФОРМАЦИИ,
СОДЕРЖАЩЕЙСЯ В ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ДОКЛАДАХ
ЗАТРАГИВАЕМЫХ АФРИКАНСКИХ СТРАН - СТОРОН КОНВЕНЦИИ**

Записка секретариата

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 7	3
I. ОБЗОР ДОКЛАДОВ И НАБЛЮДАЕМЫЕ ТЕНДЕНЦИИ	8 - 15	4
II. ОБОБЩЕНИЕ ПРЕДСТАВЛЕННОЙ В ДОКЛАДАХ ИНФОРМАЦИИ	16 - 83	6

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Процесс участия, который включает гражданское общество, неправительственные организации, а также организации местных сообществ	16 - 26	6
B. Законодательные и институциональные основы или механизмы	27 - 36	8
C. Мобилизация и координация потоков ресурсов как на внутригосударственном, так и на международном уровне, в том числе для целей заключения соглашений о партнерстве	37 - 45	10
D. Связи и синергизм с другими экологическими конвенциями и в соответствующих случаях с национальными стратегиями развития	46 - 58	13
E. Меры по реабилитации деградированных земель и по созданию систем раннего предупреждения для смягчения последствий засухи	59 - 66	16
F. Наблюдение и оценка засухи и опустынивания	67 - 76	18
G. Обеспечение затрагиваемым странам - Сторонам Конвенции, в особенности затрагиваемым развивающимся странам - Сторонам Конвенции, доступа к необходимым им технологиям, знаниям и ноу-хау	77 - 83	20
III. ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ	84 - 101	22
A. Уроки, извлеченные из процесса разработки и осуществления национальных программ действий ...	84 - 97	22
B. Уроки, извлеченные из опыта использования системы представления докладов	98 - 101	26
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	102 - 113	27
<u>Приложения</u>		
I. Список стран - Сторон Конвенции, представивших свои доклады.....		31
II. Список стран, завершивших разработку своих национальных программ действий		32

Введение

1. Согласно статье 26 Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием, каждая Сторона Конвенции должна представлять Конференции Сторон доклады о принятых мерах по осуществлению Конвенции. С учетом этого затрагиваемые страны - Стороны Конвенции предоставляют, во-первых, описание разработанных стратегий, а, во-вторых, подробное описание программ действий, а также любую другую соответствующую информацию об их реализации.
2. В целях облегчения их рассмотрения участники первой сессии Конференции Сторон конкретно сформулировали в своем решении 11/COP.1 руководящие принципы и процедуры организации и рационализации процесса представления информации во исполнение подпунктов а) и b) пункта 2 статьи 22 Конвенции.
3. Институциональный механизм, призванный содействовать рассмотрению хода осуществления Конвенции, описан в решении 1/COP.5, которым утверждены создание комитета по рассмотрению осуществления Конвенции, а также его мандат и функции.
4. В декабре 2001 года секретариат Конвенции разработал руководство для оказания помощи национальным координационным центрам в подготовке вторых национальных докладов (ICCD/CRIC(1)/INF.4). Это руководство является актуализированным вариантом первого издания, выпущенного в июле 1999 года (ICCD/COP(3)/INF.3); и в нем учтены замечания стран - Сторон Конвенции из Африки, Азии и Латинской Америки и Карибского бассейна.
5. Первые национальные доклады затрагиваемых африканских стран - Сторон Конвенции, обобщение которых (ICCD/COP(3)/5/Add.2) было представлено на третьей сессии Конференции Сторон, позволили дать оценку мерам, принимавшимся в приоритетных областях, и извлечь соответствующие уроки, особенно из процесса разработки и осуществления национальных программ действий по борьбе с опустыниванием; они также позволили осознать встретившиеся трудности, особенно связанные со статьями 6-9 Приложения I об осуществлении Конвенции на региональном уровне для Африки.
6. Первое обобщение информации, предоставленной затрагиваемыми африканскими странами - Сторонами Конвенции в мае 1999 года, было подготовлено на основе 39 национальных докладов, поступивших в секретариат в требуемые сроки. Три другие страны, представившие свои первые доклады после истечения этих сроков, направили их Межсессионной специальной рабочей группе в 2001 году. Таким образом, при первом

рассмотрении докладов было охвачено 42 документа. В настоящем обобщении и предварительном анализе отражено содержание 47 национальных докладов, которые были представлены в секретариат до 30 апреля 2002 года (см. приложение 1). Эти доклады либо содержат информацию, актуализирующую содержание первых национальных докладов (40 стран), либо представляют собой новые доклады (7 стран); свой второй доклад 1999 года не представили только две страны. В основе второго обобщения лежат опыт работы над первым обобщением, доклад Специальной рабочей группы, представленный пятой сессии Конференции Сторон (ICCD/COP(4)/АНWG/6), а также указания, содержащиеся в руководстве по подготовке вторых национальных докладов.

7. Семь основных тематических вопросов, которые будут предметом рассмотрения, отражены в пункте 10 решения 1/COP.5 от 12 октября 2001 года. Они полностью воспроизведены в подзаголовках главы II "Обобщение представленной в докладах информации".

I. ОБЗОР ДОКЛАДОВ И НАБЛЮДАЕМЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

8. Процесс разработки и осуществления национальных программ действий по борьбе с опустыниванием уже начат в большинстве представивших свои доклады стран - Сторон Конвенции. Однако степень продвинутости этого процесса в разных странах сильно различается, хотя после представления первых национальных докладов в 1999 году они добились в этом плане явного прогресса. Стадия разработки национальных программ действий (НПД) к настоящему времени завершена в 27 странах из 47 (см. приложение 2).

9. НПД уже сейчас являются незаменимым средством при осуществлении любых действий по борьбе с опустыниванием. Для определения отправных моментов при разработке этих программ была проведена оценка опыта, накопленного в прошлом в каждой из этих стран. Необходимость его комплексного учета в планах или политике развития теоретически признается широко, но на практике не во всех странах. С другой стороны, эти программы воспринимаются многими как средство содействия более глубокому пониманию задачи по выработке стратегий борьбы с бедностью.

10. Во всех странах необратимой реальностью стал процесс участия, мобилизующий различные группы участников из организаций гражданского общества, и этому в значительной мере содействовал процесс осуществления Конвенции. В большинстве случаев этот процесс сопровождается поиском тех или иных форм децентрализации полномочий, связанных с управлением природными ресурсами и соответствующими механизмами принятия решений.

11. Все страны с учетом своей специфики применяли те или иные формы институциональных механизмов и вводили в действие новые законодательные и административные положения с целью создания условий, в бóльшей мере отвечающих требованиям осуществления Конвенции. Во всех странах были созданы национальные координационные органы, а в некоторых докладах, помимо этого, упоминалось и об адаптации экологического законодательства к процессу осуществления Конвенции.
12. Все Стороны Конвенции, давая общую оценку накопленному опыту, обратили внимание на эволюцию явления опустынивания вообще и процесса деградации земель в частности, а также на необходимые меры по борьбе с ними. При этом также характеризовалась степень выявленной физической деградации (земель, водных ресурсов, лесов и т.д.), причины, следствия и проявления опустынивания, политическая, законодательная и институциональная база, предпринимавшиеся действия, а также методологические и стратегические подходы к принятию соответствующих мер.
13. Недостаточность и непредсказуемость необходимого объема финансирования воспринимается в целом как серьезное препятствие для выхода на стадию осуществления НПД, совершить который удалось лишь в очень небольшом числе стран. В большинстве стран предпринимаются усилия для создания национальных фондов борьбы с опустыниванием в целях финансирования определенных в программах приоритетных направлений деятельности.
14. Что касается создания или укрепления эффективных систем мониторинга или оценки последствий засухи и результативности предпринимаемых действий, то большинство стран в этих вопросах делает ставку на обещанное и даже еще не обещанное финансирование. Оно должно также позволить выполнить рекомендации Комитета по науке и технике относительно разработки и использования критериев и показателей борьбы с опустыниванием.
15. Большинство стран показали, что между их национальной и субрегиональной или - в нескольких случаях - региональной программами действий существует более или менее тесная взаимосвязь. Эта взаимосвязь особенно заметна в сфере управления трансграничными природными ресурсами и в таких аспектах, как комплексное управление водными ресурсами, сохранение почв, возобновляемая энергия, а также информирование и экологическое просвещение.

II. ОБОБЩЕНИЕ ПРЕДСТАВЛЕННОЙ В ДОКЛАДАХ ИНФОРМАЦИИ

A. Процесс участия, который включает гражданское общество, неправительственные организации, а также и организации местных сообществ

16. В соответствии с принципами Конвенции (статья 3 а)) разработка и осуществление национальных программ действий по борьбе с опустыниванием должны вестись при широком участии населения и местных общин. Поэтому в своих докладах страны характеризовали использовавшийся подход, участников процесса, содержание консультаций с различными заинтересованными сторонами, а также применявшиеся стратегии информационно-разъяснительной работы.

17. В разных странах использовавшиеся подходы и достигнутые в процессе участия результаты были неодинаковыми. Одни страны, особенно страны Западной Африки, опирались на опыт, накопленный в процессе децентрализации. Поддержке процесса участия особенно благоприятствовали принятые при этом административные нормы. Другие страны благодаря данному положению Конвенции, принимая решения на национальном уровне, такую практику применяли впервые.

18. Процессом был в большей или меньшей степени, в зависимости от стран, охвачен широкий круг субъектов, представляющих различные слои гражданского общества, а именно сельские производители, религиозные и традиционные лидеры, неправительственные организации, организации местных сообществ и женские и молодежные ассоциации. К этим категориям участников следовало бы добавить представителей технических служб заинтересованных министерств, политические инстанции и партнеров по процессу развития. Как правило, эти категории субъектов представлены в координационном национальном органе. В большинстве докладов отмечается, что национальные неправительственные организации, которые действуют в сферах, имеющих отношение к борьбе с опустыниванием, организованы в международную сеть НПО по борьбе с опустыниванием (РИОД).

19. В докладах упоминаются различные формы согласований, служащие механизмом реального обеспечения всеобщего участия. Такие согласования, в зависимости от стран, проводятся либо на местном уровне или на национальных форумах, либо в затрагиваемых секторах деятельности или среди соответствующих категорий субъектов. Согласно некоторым докладам, они являются отражением восходящего и диверсифицированного подхода. Более 75% стран указали на то, что при проведении децентрализованных согласований соблюдался принцип паритетности участия мужчин и женщин.

20. Совершенно очевидно, что облегчению участия неправительственных организаций в процессе разработки и осуществления НПД и их вовлечению в этот процесс, а также более глубокому пониманию положений и духа Конвенции продолжает способствовать постоянно проводимая разъяснительно-информационная работа. С учетом этого страны после принятия Конвенции начали претворять в жизнь разнообразные стратегии разъяснительно-информационной деятельности.

21. Эти стратегии, в частности, предусматривают организацию национальных дней просвещения и мобилизацию специалистов по коммуникации на участие в широкомасштабной работе по распространению текстов с положениями Конвенции. В этой связи в докладах упоминается несколько видов деятельности, среди которых можно выделить организацию политических дискуссий, проведение обучения журналистов, подготовку радио- и телепередач и публикацию в органах печати статей, посвященных опустыниванию, создание аудиовизуальных материалов (документальные фильмы, театральные пьесы, специальные музыкальные произведения, посвященные опустыниванию или засухе, рекламные клипы, различные аксессуары), подготовку обобщающих материалов по Конвенции на различных национальных языках и т.д.

22. В некоторых докладах говорится о том, что в целях обеспечения эффективного и ответственного участия местного населения в процессе борьбы с опустыниванием на национальном и местном уровнях были организованы совещания по вопросам укрепления потенциала, посвященные проблеме управления общинными ресурсами. В других докладах отмечается необходимость более энергично проводить работу по мобилизации молодежи, чтобы гарантировать долговременное сохранение достигнутого. В одном из докладов даже подчеркивается важность укрепления потенциала в целях облегчения доступа к земельной собственности. Для сельхозпроизводителей организовывались ознакомительные поездки в приграничные страны, при этом ставилась цель обменяться традиционными знаниями, поддержать участие в процессе всех вовлеченных в него субъектов, воспользоваться преимуществами информационных сетей и развить у них навыки разработки и применения мер, могущих содействовать достижению целей национальных программ действий по борьбе с опустыниванием.

23. Что касается новых мер, способных облегчить осуществление НПД, то в большинстве докладов упоминаются важные решения о децентрализации власти. Так, например, в некоторых странах для поддержки процесса участия были созданы локальные структуры по борьбе с опустыниванием. Иногда эти структуры работают в прямом контакте с низшими слоями населения и активно участвуют во всех видах осуществляемой на национальном уровне деятельности по управлению природными

ресурсами и обеспечению устойчивого развития. В разных странах их состав неодинаков, но, как правило, в их работе участвуют представители децентрализованных служб государства, неправительственных организаций и местных сообществ.

24. В большинстве докладов признается сложный характер процесса участия, а также интерес различных категорий субъектов к экологическим вопросам. Более половины докладов содержат упоминания о том, что некоторые группы субъектов, до сих пор остававшиеся малозаметными при обсуждении проблем окружающей среды и развития, получили возможность высказаться и довести свою точку зрения и озабоченность до сведения других. Разнообразие мнений способствовало обогащению процесса участия, а различия во взглядах на последствия опустынивания для жизни населения позволили точнее определить содержание НПД.

25. Хотя некоторые страны пришли к выводу, что мобилизованы были не все потенциальные субъекты и что участие некоторых стратегически важных групп – с учетом их возможной роли в осуществлении национальной программы действий по борьбе с опустыниванием – было ограниченным, в целом было признано, что основы процесса устойчивого участия благодаря задействованию различных предусмотренных органов и консультационных механизмов заложить удалось.

26. В некоторых докладах характеризовались лимитирующие факторы, к которым, в частности, относятся неравенство возможностей, обусловленное уровнем участия, а также недостаточность информационно-разъяснительной работы, которая пока еще не позволила добиться того, чтобы НПД автоматически рассматривалась в качестве ориентира при выработке стратегии действий в сельских районах.

В. Законодательные и институциональные основы или механизмы

27. При выработке и осуществлении национальных программ действий затрагиваемые страны - Стороны Конвенции использовали для целей планирования, координации, наблюдения и оценки целый ряд учреждений, национальных механизмов, законодательных или административных инструментов. Некоторые из этих механизмов были созданы специально с учетом потребностей процесса осуществления Конвенции, а многие из них существовали еще раньше.

28. Все страны на этапе подготовки НПД создали национальный координационный орган и назначили национальный координационный центр. Однако его наименование, статус, функции, степень подчиненности и уровень децентрализации в разных странах различаются. В большинстве стран - Сторон Конвенции координационный орган

подчинен министерству (охраны окружающей среды, сельского хозяйства или развития сельских районов) либо специально созданной или существовавшей ранее структуре (главное управление по охране окружающей среды, национальное агентство по охране окружающей среды).

29. Более высокая степень децентрализации национальных координационных органов способствовала бы облегчению мобилизации широких слоев населения на выработку и осуществление НПД.

30. На национальный координационный орган очень часто возлагается задача по координации процессов выработки, осуществления, контроля и оценки национальной программы действий. Согласно некоторым докладам, его роль иногда определяется более четко: в его функции входят формулирование рекомендаций, заключений, рассмотрение докладов, выполнение задач по планированию, контролю и мониторингу хода работ, а также наблюдение за участием всех заинтересованных категорий субъектов.

31. Иногда национальный координационный орган наделяется полномочиями, позволяющими ему оказывать влияние на некоторые политические и законодательные решения (реорганизация министерств, создание фондов для борьбы с опустыниванием, создание новых учреждений и т.д.). Число же докладов, в которых содержится четкое указание на то, что национальный координационный орган является сугубо техническим органом, к компетенции которого законодательные или политические решения вообще не относятся, является очень незначительным.

32. Состояние имеющихся ресурсов и финансовых средств национального координационного органа с помощью конкретных цифр характеризуется редко. Почти во всех докладах отмечается, что у этого органа нет своего собственного бюджета. Однако во всех докладах указываются источники финансовых средств, мобилизуемых на осуществление разнообразных видов деятельности, связанных с процессом выработки или осуществления НПД (правительство, двухсторонние и многосторонние партнеры и т.д.). Вместе с тем как минимум в 20 докладах уточняется, что этих ресурсов недостаточно. Состояние материальных и технических ресурсов (кадры, средства связи, транспорт и т.д.), которыми располагает национальный координационный орган, четко характеризуется лишь в очень небольшом числе докладов.

33. Во всех докладах отмечается многодисциплинарный и многосекторальный характер координационного органа. В состав координационного органа входят главным образом представители различных министерств (охрана окружающей среды, сельское хозяйство, водные ресурсы, леса, финансы и т.д.), а также представители технических служб, научно-

исследовательских институтов, университетов, организаций, занимающихся вопросами сотрудничества, гражданского общества, организаций местных сообществ и НПО.

34. Порядок назначения членов национального координационного органа иногда четко определен: кандидаты в члены этого органа выдвигаются главным образом их головной организацией и назначаются указом президента или постановлением министерства. Единодушно признается большой опыт и профессиональная компетенция членов координационного органа: это - очень опытные люди, являющиеся специалистами в своей области. Иногда уточняется, что национальный координационный орган оставляет за собой возможность при необходимости обратиться к другим компетентным специалистам, но об обращении к экспертам, фигурирующим в учетном списке независимых экспертов секретариата Конвенции, ни в одном докладе ничего не говорится. Число членов национального координационного органа колеблется от 12 до 25. В некоторых случаях конкретно говорится о паритетности участия в координационном органе мужчин и женщин (зачастую доля женщин в его составе составляет 40%).

35. Помимо вопроса о национальном координационном органе, во всех докладах упоминаются и другие новые институциональные, законодательные и нормативные положения, которые в той или иной степени связаны с процессом выработки и осуществления НПД. Например, в большинстве докладов сообщается о принятии законодательства, регламентирующего земельные проблемы: имеются в виду законы об аграрной и земельной переориентации. Некоторые страны изменили и адаптировали тексты законов и природоохранное законодательство с учетом потребностей, возникших в процессе выработки и осуществления национальных программ действий.

36. Иногда упоминается о пересмотре лесного, горного, градостроительного, водного кодексов и кодекса законов об обустройстве территории с целью их адаптации к новым условиям. Эти различные инициативы были обусловлены необходимостью гармонизации действующего законодательства стран.

С. Мобилизация и координация потоков ресурсов как на внутригосударственном, так и на международном уровне, в том числе для целей заключения соглашений о партнерстве

37. В Конвенции признается важность партнерства и международного сотрудничества для осуществления национальных программ действий по борьбе с опустыниванием. Во многих докладах показано значение налаживания партнерских связей между правительствами, партнерами по процессу развития, неправительственными организациями, местным населением и т.д. для выработки, осуществления и

финансирования национальных и субрегиональных программ действий и региональной программы действий.

38. Для стран Сахели начало борьбы с опустыниванием совпало с сильными засухами 70-х годов, которые были признаны природной катастрофой. В этот период экологические проблемы впервые начали учитываться в национальных стратегиях развития, и наиболее сильно затрагиваемые страны выработали национальные планы действий по борьбе с опустыниванием, которые в разных странах назывались по-разному. Эти документы служили ориентиром при осмыслении экологических проблем, и особенно проблемы опустынивания, однако на практике они не применялись, несмотря на наличие желания претворить их в жизнь. Главными причинами их неприменения являются нехватка финансовых средств и - в меньшей мере - незадействие всех заинтересованных сторон и органов централизованного управления.

39. В странах, завершивших свои НПД, предпринимаются инициативы по изучению возможностей налаживания устойчивых партнерских связей с целью мобилизации достаточных финансовых ресурсов для гарантирования осуществления НПД. Об организации консультаций с национальными и международными партнерами с целью мобилизации необходимой поддержки на осуществление программы действий упоминали очень немногие страны. О налаживании на национальном уровне неформального процесса консультаций с двусторонними и многосторонними партнерами с целью обеспечения согласованности действий в процессе управления природными ресурсами и охраны окружающей среды, и в частности в процессе борьбы с опустыниванием, упоминалось лишь в 25% докладов.

40. В 25% стран, особенно в странах Сахели, проведению таких согласований способствовало согласие одной из стран-партнеров выполнять руководящие функции по координации различных мероприятий, обсуждавшихся в ходе этих согласований. Такие механизмы согласования чаще всего способствовали мобилизации разнообразных взносов двусторонних и многосторонних партнеров в пользу процесса выработки НПД. Половина же стран, особенно страны, расположенные в менее затронутых зонах, испытывали большие трудности с мобилизацией партнеров по процессу развития и привлечением их интереса к процессу выработки или осуществления НПД.

41. В докладах отмечается, что партнеры по процессу развития регулярно информируются о ходе разработки или осуществления национальных программ действий по борьбе с опустыниванием на неофициальных консультационных совещаниях. В большинстве стран этому процессу оказывается регулярное финансовое содействие благодаря выделению средств на поддержку функционирования национального

координационного органа, на выполнение конкретных тематических исследований или создание информационных систем, на проведение информационно-разъяснительной работы с заинтересованными сторонами и на организацию национальных рабочих совещаний по вопросам подготовки, утверждения и планирования НПД. Размер такой финансовой помощи колеблется от нескольких тысяч долларов до более 500 000 долл. США.

42. Большинство стран по мере возможности предпринимают более или менее значительные финансовые усилия для приведения в движение процесса разработки национальных программ действий - либо в рамках своего бюджета, либо через посредство других механизмов. Более половины стран изучали возможности создания национальных фондов борьбы с опустыниванием, чтобы обеспечить быстрый и эффективный перевод финансовых средств на локальный уровень. В докладах других стран даже упоминался факт существования таких фондов, хотя эти фонды так и не начали функционировать. В основе идеи о таких фондах, которые часто описываются в докладах, причем независимо от выбранного варианта, обычно лежат концепция некоей автономии и принцип участия в управлении финансовыми ресурсами, предназначенными для НПД.

43. С другой стороны, оригинальным моментом этого подхода является выявление местных ресурсов для финансирования борьбы с опустыниванием. В качестве национальных источников пополнения этих фондов в докладах, как правило, называются следующие источники: государственный бюджет, частный сектор, местные сообщества, НПО и т.д. Это обстоятельство является доказательством приверженности заинтересованных правительственных ведомств. Однако при этом по-прежнему подразумевается, что без достаточно крупных внешних поступлений усилия, предпринимаемые внутри стран, не позволят приступить к осуществлению масштабных действий, соответствующих степени выявленной обеспокоенности. Действительно, нарастающий процесс обнищания африканских стран вряд ли будет благоприятствовать мобилизации значительных финансовых ресурсов внутри стран в кратко- и среднесрочной перспективе.

44. Кроме того, несмотря на афишируемую странами приверженность, из различных докладов видно, насколько важное значение придается двустороннему и многостороннему сотрудничеству в вопросах финансирования большинства видов деятельности по борьбе с опустыниванием. Эта деятельность, как правило, связана с этапом разработки НПД, т.е. с подготовкой документов, информационно-разъяснительной работой, проведением различных рабочих совещаний, форумов по принятию или утверждению программ действий, а также с проектами по устойчивому управлению природными ресурсами и охране окружающей среды в таких областях, как комплексное управление водными

ресурсами, агролесомелиорация, использование возобновляемых источников энергии, сельское хозяйство, лесовозобновление и т.д. На этом этапе разработки большинство стран пользовались регулярной поддержкой со стороны двусторонних и многосторонних партнеров. Чаще всего высказывалось пожелание о том, чтобы партнерские соглашения по национальной программе действий способствовали мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для ее осуществления.

45. В процессе осуществления НПД страны в значительной мере рассчитывают на поддержку своих партнеров по процессу развития и обращают особое внимание на необходимость мобилизации значительных финансовых средств для осуществления намеченных действий. В ожидании финансирования многие страны начали осуществлять следующие виды деятельности: управление природными ресурсами, укрепление потенциала заинтересованных сторон, выработка и реализация земельной политики, проведение лесомелиоративных мероприятий, борьба с эрозией почвы, лесовозобновление, сохранение почв, исследование некоторых лесных видов, обустройство территории, пропаганда возобновляемых источников энергии, оценка природных ресурсов и т.д.

Д. Связи и синергизм с другими экологическими конвенциями и в соответствующих случаях с национальными стратегиями развития

46. Во всех странах в национальных программах действий в качестве базовых стратегических действий предусмотрены самые разнообразные виды деятельности (проведение разъяснительной работы с заинтересованными сторонами, мелиорация земель, мобилизация водных ресурсов, создание структур для нейтрализации последствий анклавного положения, уменьшение бедности и т.д.).

47. Из различных докладов следует, что страны начали активно заниматься вопросами устойчивого управления окружающей средой и борьбы с опустыниванием после проведения в 1992 году в Рио-де-Жанейро Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, благодаря которой предпринимаемые действия в результате учета многочисленных факторов приобрели более согласованный и целенаправленный характер. Переход к открытости позволил большинству стран выработать национальный документ об устойчивом развитии, который служит им стратегической основой. Меры по борьбе с опустыниванием, принятые после ратификации Конвенции, а также развертывание процесса ее осуществления способствовали подготовке конкретных планов и программ во всех странах: страны пожелали, чтобы эти программы ознаменовали для них уход от прошлого, когда программы разрабатывались, но осуществляться не могли.

48. Во многих государствах в различных секторах проводится общенациональная секторальная политика, в которой учитывается существование взаимосвязей между ними. Например, при выработке новой энергетической политики могут учитываться лесохозяйственная, земельная, водохозяйственная и природоохранная политика. Секторальная политика разрабатывается для основных секторов экономики, и особенно для тех из них, которые имеют непосредственное отношение к охране окружающей среды и устойчивому управлению природными ресурсами. Конвенция стимулирует усилия по достижению синергизма между секторальной политикой в разных секторах в целях более эффективного выполнения на местах важных решений и обеспечения позитивного отношения к предпринимаемым усилиям.

49. В нескольких затрагиваемых странах - Сторонах Конвенции были приняты программы экономического и социального развития, природоохранные программы и программы уменьшения бедности, при этом некоторые страны отмечают, что национальная программа действий является их составным элементом. Однако, поскольку в половине стран НПД еще не завершена и ее осуществление еще не начато, такое интегрирование пока еще носит сугубо теоретический характер. Одни страны рассматривают НПД в качестве средства осуществления Конвенции, а другие страны, еще не подготовившие своей национальной повестки дня на XXI век, считают, что НПД могла бы ее заменить.

50. Из большинства докладов следует, что стратегической основой устойчивого управления окружающей средой сегодня является завершенная или разрабатываемая национальная стратегия борьбы с бедностью. В некоторых странах координация и гармонизация действий по борьбе с опустыниванием осуществляется в тесной увязке с национальной стратегией уменьшения бедности. Такой подход обусловлен применяемыми странами концепциями участия и децентрализации.

51. В подавляющем большинстве стран выработке национальных программ действий предшествовала подготовка национальных планов действий по охране окружающей среды (НПДООС), а также планов или программ в таких областях, как развитие сельского хозяйства, обустройство территории и управление лесными ресурсами, экологическое просвещение и информирование, борьба с бедностью. В большом числе докладов указывается на то, что между осуществлением НПД и этими ранее существовавшими планами или программами существует весьма тесная взаимосвязь.

52. В своих НПД некоторые страны учли положения региональных, субрегиональных и других программ действий. При этом в небольшом числе докладов обращается внимание

на факт принятия соответствующих стратегий с целью обеспечения более последовательной увязки и большего синергизма между различными проектами во избежание полного или частичного дублирования и координационных трудностей. Некоторые страны признают, что учет и принятие в расчет в их НПД других программ осуществляется весьма неоперативно, а другие указывают, что их НПД и их региональные, субрегиональные и местные программы действий действительно взаимосогласованы.

53. В некоторых докладах уточняется, что роль НПД заключается в поддержке и стимулировании процесса выработки местных программ развития. В ряде докладов отмечается, что страны, взяв на вооружение децентрализованную структуру, тем самым облегчили задачу по обеспечению ее логичной увязки с программами развития сельских районов, а другие страны назначили для осуществления субрегиональной координации специальное учреждение или возложили эту функцию на координационный центр.

54. Одновременно с выработкой общенациональной секторальной политики для разных секторов страны также начали разрабатывать общенациональную политику в области децентрализации. Децентрализованный подход оправдан принятием новых стратегий управления природными ресурсами после констатации неудач с осуществлением нескольких программ, которые были обусловлены централизованным характером процесса выработки и реализации прежней политики. Сегодня в основе природоохранной политики большинства стран лежат принципы передачи компетенции местным сообществам и самостоятельности действий населения по решению стоящих перед ним проблем.

55. В представленных докладах не приводится систематических свидетельств наличия синергизма между национальными программами действий и другими многосторонними природоохранными конвенциями, а также их синергизма с национальными стратегиями развития. Однако при изложении национальных стратегий, политики и программ все страны обращают особое внимание на обеспечение последовательной взаимоувязки секторальной политики в разных секторах и процесса выполнения конвенций. Первым шагом к достижению синергизма между международными конвенциями является овладение методами последовательного приведения во взаимное соответствие секторальной политики в разных секторах экономики.

56. На наличие взаимосвязей и синергизма между Конвенцией и другими документами составители национальных докладов обычно обращают внимание в связи с созданием национального координационного органа, на который возлагается задача по осуществлению международных конвенций. Как правило, синергизм заметен в действиях

по осуществлению Конвенции по борьбе с опустыниванием и Конвенции о биологическом разнообразии, поскольку для обеих этих конвенций характерен один общий элемент - природные ресурсы. В большинстве стран создана национальная структура для координации действий по осуществлению конвенций, на которую возлагается задача по проведению анализа и поиска наиболее эффективных средств обеспечения синергизма между ними, но при этом указанные конвенции продолжают осуществляться независимым образом под наблюдением соответствующего координационного центра.

57. Кроме того, в докладах подчеркивается необходимость обеспечения синергизма в процессе управления конвенциями при формулировании заявок на финансирование, многочисленность которых не способствует легкодоступности ресурсов и увеличению объема наличных средств. Каждая из трех крупных конвенций, ставших результатом Рио-де-Жанейрской конференции, сориентирована на создание своего собственного механизма консультаций с партнерами по процессу развития, что многократно увеличивает потребности в финансировании и параллельно создает трудности с получением доступа к нему.

58. В большинстве докладов обращается внимание на лимитирующие факторы, которые до настоящего времени не позволяли надлежащим образом управлять окружающей средой и бороться с опустыниванием и которые никак не способствуют должному учету проблемы синергизма. К этим лимитирующим факторам, в частности, относятся недостаточность институциональных механизмов, нехватка средств у государств, нескоординированность структур и политики, централизация ответственности, преобладание секторального подхода.

Е. Меры по реабилитации деградированных земель и по созданию систем раннего предупреждения для смягчения последствий засухи

59. Практически все страны провели общую оценку прошлого опыта управления природными ресурсами, в том числе борьбы с опустыниванием: эти оценки, как правило, с одной стороны, служат демонстрацией проявлений опустынивания и сильной нагрузки на природные ресурсы со стороны преимущественно сельского населения, а с другой - позволяют, осознать масштабность усилий, предпринимаемых странами для улучшения состояния их окружающей среды и условий жизни населения, затрагиваемого процессом опустынивания.

60. Проведенная странами оценка позволяет прийти к выводу о многочисленности проектов и программ борьбы с опустыниванием и смягчения последствий засухи в Африке. К основным направлениям этой деятельности относятся деятельность в

лесохозяйственном секторе, пропаганда возобновляемых и альтернативных источников энергии, управление водными ресурсами, развитие сельского хозяйства, восстановление плодородия почв, лесовозобновление и борьба с бедностью.

61. Что касается восстановления деградированных земель и создания систем раннего предупреждения для смягчения последствий засух, то в докладах упоминается несколько принимаемых странами мер. Речь идет, в частности, о создании национальных, субрегиональных и региональных структур, ответственных за решение природоохранных вопросов, выработку методологических и стратегических подходов к борьбе с деградацией природных ресурсов и создание механизмов для осуществления политики борьбы с опустыниванием. Комплексному управлению природными ресурсами и применению подхода, основанного на принципах участия и децентрализации, способствовали и меры по совершенствованию политической, законодательной и институциональной базы.

62. В некоторых случаях основой для разработки национальных и субрегиональных программ действий и региональной программы действий с ориентацией главным образом на конкретные действия по борьбе с опустыниванием служили ссылки на прошлый опыт. В этой связи некоторые страны упоминали о технических программах и комплексных проектах по борьбе с опустыниванием.

63. Вместе с тем в большинстве докладов упоминаются также и программы или проекты по восстановлению деградированных земель, но определить, относятся ли они к национальным программам действий по борьбе с опустыниванием и учитываются ли они при их разработке, - сложно. Не во всех докладах всегда четко описываются этапы работы по адаптации и интегрированию проектов. Кроме того, в некоторых докладах отмечается, что регистрационный учет текущих проектов управления природными ресурсами и борьбы с опустыниванием является неполным. Однако некоторые страны намечают провести глобальный обзор проектов, а затем адаптировать текущие проекты и программы к процессу НПД или интегрировать их в него, а также сориентировать их на цели Конвенции.

64. Следует отметить, что большинство стран не дают четких уточнений в отношении приоритетных программ, разработанных в рамках Конвенции, и не проводят различия между этими программами и комплексными программами по борьбе с опустыниванием. Тем не менее ряд стран выработали приоритетные программы действий для развертывания деятельности на местах в соответствии с принципами Конвенции. Большинство текущих приоритетных проектов, вписывающихся в рамки НПД, относятся к таким разнообразным областям, как укрепление потенциала, сохранение природных

ресурсов, информация, коммуникационная деятельность, углубление знаний о процессе опустынивания, мониторинг и оценка последствий опустынивания и засухи.

65. Среди наиболее часто упоминаемых направлений сотрудничества в восстановлении деградированных земель можно выделить устойчивое управление общими водными ресурсами, устойчивое управление разделяемыми или трансграничными растительными и животными ресурсами, устойчивое управление энергетическими ресурсами, борьбу с вредителями культур и лесных пород, раннее предупреждение и смягчение последствий засухи, научно-техническое сотрудничество, информирование, подготовку кадров, коммуникационную деятельность и развитие внутрирегиональной торговли местной продукцией.

66. О роли и месте системы раннего предупреждения в стратегиях уменьшения воздействий засухи и опустынивания, особенно в области продовольственной безопасности, упоминается в очень небольшом числе докладов. О создании или укреплении национальной метеорологической сети как о мере по усилению системы раннего предупреждения говорится лишь в одном докладе.

Ф. Мониторинг и оценка засухи и опустынивания

67. Процесс деградации и его динамизм ощущаются на разных уровнях, при этом его темпы различаются и зависят от условий. В докладах, представленных странами Сахели, обращается особое внимание на уменьшение количества осадков, возобновление ветровой активности, водную эрозию, нагрузку на природные ресурсы. Что касается физического аспекта, то в этой связи отмечаются значительное уменьшение численности деревянистых растений и непрекращающаяся деградация растительного покрова, обеднение почв и снижение продуктивности в сельском хозяйстве, уменьшение объема водных ресурсов, отступление фауны к лесным зонам и ухудшение условий жизни.

68. По поводу показателей управления процессами осуществления деятельности и мер в докладах содержится информация двоякого характера, а именно о полном отсутствии адекватных систем измерения и о существовании структур, которые являются нефункциональными из-за отсутствия средств. В некоторых докладах упоминается и о создании механизма для осуществления мониторинга/оценки в целях измерения достигнутого прогресса в деле борьбы с опустыниванием и смягчения последствий засухи. Следует прежде всего подчеркнуть то, что в дополнение к механизмам наблюдения большинство стран рассчитывают на средства, которые будут им выделены в рамках НПД на создание или улучшение их систем оценки.

69. Страны проявили интерес к мерам, которые могут им позволить оценить степень деградации природных ресурсов и наметить пути к совершенствованию практики управления. Что касается сильно затрагиваемых стран, то меры в этом направлении были там предприняты еще до принятия Конвенции. НПД позволила провести оценку сложившегося положения с целью определения приоритетов и возможных вариантов решения проблем.

70. Помимо диагностическо-оценочной деятельности, был отмечен и ряд других мер по оценке степени деградации природных ресурсов, среди которых можно выделить создание национальных сетей наблюдательных центров для ведения долгосрочных экологических наблюдений (РОСЕЛТ) по инициативе Центра наблюдения для Сахары и Сахели, создание систем мониторинга/оценки НПД и проведение тематических исследований. Некоторые страны отмечают, что их экологическая информационная система функционирует и что благодаря ей они имеют возможность собирать больше информации, способствующей повышению качества контроля и оценки процесса опустынивания. Некоторые другие страны упомянули о существовании баз данных или наличии у них возможностей использовать для получения соответствующей информации географическую информационную систему. В случае средиземноморских стран следует также отметить весьма важную роль проекта ДИСМЕД (система информирования о процессе опустынивания в целях поддержки региональных программ действий в Средиземноморье).

71. В нескольких докладах указывается, что степень деградации ресурсов в результате засухи и опустынивания очевидна, однако при этом никаких уточнений по этому поводу в них не приводится. Некоторые страны считают, что критерии и показатели оценки будут конкретизированы и уточнены на стадии осуществления национальной программы действий.

72. В нескольких докладах признается, что Конвенция содействовала укреплению партнерства в деле борьбы с опустыниванием и позволила повысить действенность и эффективность управления природными ресурсами. В этой связи страны обращали внимание на создание национальной системы сбора сведений для целей подготовки представляемого в парламент доклада о состоянии окружающей среды, в котором учитываются показатели в таких областях, как сельское, лесное и рыбное хозяйство, водные ресурсы, биологическое разнообразие и изменение климата. Кроме того, наблюдать за изменением лесных ресурсов и эволюцией их состояния, как представляется, позволяет национальный лесной кадастр, актуализируемый каждые десять лет.

73. Что касается научно-технического контроля в процессе осуществления НПД, то в нескольких докладах отмечается факт участия в нем исследователей и сотрудников университета: действия такого рода могут способствовать формированию научных инструментов для улучшения наблюдения и оценки процессов засухи и опустынивания.

74. Отмечается, что университетские учреждения и научно-исследовательские центры проводят работу по самым разнообразным темам, имеющим отношение к борьбе с опустыниванием и деятельности по наблюдению за динамикой состояния природных ресурсов. Результаты научно-исследовательских программ, особенно связанные с исследованиями видов, должны учитываться при осуществлении деятельности по проектам борьбы с опустыниванием. В одной из стран принимаются меры содействия формированию благоприятных условий для научно-технической деятельности: они сориентированы на стимулирование научных исследований, формирование национальной системы научно-технической информации, создание национальной системы исследований и институциональной сети для обмена информацией, а также на проведение разъяснительной работы среди общественности.

75. В некоторых докладах сообщается о прогрессе, достигнутом субрегиональными и региональными учреждениями в разработке критериев и показателей.

76. Механизмы и процедуры консультаций с учеными предусматривают проведение рабочих совещаний, участие в научных сетях, создание консультативных комиссий и секторальных руководящих комитетов (национальный руководящий комитет по лесам, ежегодные совещания по вопросам сельскохозяйственных исследований и технического обслуживания).

Г. Обеспечение затрагиваемым странам - Сторонам Конвенции, в особенности затрагиваемым развивающимся странам - Сторонам Конвенции, доступа к необходимым им технологиям, знаниям и "ноу-хау"

77. Вопрос о доступе к необходимым технологиям, знаниям и "ноу-хау" конкретно не рассматривается ни в одном из докладов. Тем не менее почерпнуть кое-какие сведения по технологической проблематике можно, особенно в главах, посвященных стратегиям и приоритетам, установленным в рамках планов или политики устойчивого развития, и мерам, предпринимаемым или намечаемым в рамках НПД.

78. Согласно некоторым докладам, сотрудничество в области передачи технологии сводится к финансированию научно-исследовательских учреждений или исследовательских проектов по технологиям, способствующим эффективной борьбе с

опустыниванием. Большинство стран указывает на необходимость расширения возможностей овладения технологиями, пригодными к местным условиям и оказывающими значительное влияние на борьбу с опустыниванием.

79. Большинство стран отмечает, что в них имеются научно-исследовательские учреждения, компетентные в вопросах овладения различными технологиями борьбы с опустыниванием. Однако чаще всего исследования по адаптированным технологиям не отличаются хорошим уровнем координации. С другой стороны, те немногочисленные результаты, которые удается достигнуть, распространяются в весьма ограниченной степени, что обусловлено недостаточностью финансовых средств и отсутствием учреждений, способных обеспечить такое распространение.

80. В сфере энергетики необходимым элементом любой стратегии борьбы с опустыниванием и достижения устойчивого развития считается пропаганда новых и возобновляемых источников энергии, а также источников энергии, альтернативных древесному топливу. В некоторых докладах приводится ряд удачных примеров внедрения экологически энергоэффективных технологий.

81. Что касается сельского хозяйства, то некоторые страны сообщили о внедрении систем ирригации, основанных на низкочастотных технологиях. Ирригация осуществляется как поверхностными, так и подземными водами. Кроме того, некоторые страны сообщили о создании в процессе осуществления некоторых видов деятельности по борьбе с опустыниванием прототипов систем водоотлива. По сообщениям других стран, они для целей малой ирригации предпочитали такие системы импортировать, а третьи - создавали для этих целей коллинеарные водохранилища.

82. В большинстве докладов мало что говорится о роли и месте традиционных знаний в разработке или осуществлении НПД. Правда, в двух докладах упомянуты уже реализуемые инициативы по поощрению, использованию и совершенствованию традиционных знаний в рамках стратегий осуществления этих программ.

83. Ни в одном из докладов не упоминалось о вовлечении частного сектора в осуществление проектов и программ, требующих задействования выявленных передовых технологий. С другой стороны, в докладах вообще не содержалось никаких сведений относительно систем информирования о технологиях, пригодных к использованию в различных условиях.

III. ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

A. Уроки, извлеченные из процесса разработки и осуществления национальных программ действий

84. Извлечь общие уроки из процесса разработки и осуществления национальных программ действий на основе докладов, представленных различными странами - Сторонами Конвенции, - задача непростая. Действительно, все 47 докладов отличаются друг от друга, и в каждом из них содержатся ссылки на конкретные ситуации. Несмотря на трудности, присущие такого рода работе, извлечь полезные уроки с опорой на общие элементы все-таки можно.

85. В настоящее время подготовка НПД завершена в 27 африканских странах - Сторонах Конвенции, которые теперь должны начать этап осуществления. Однако на основе различных докладов провести разграничение между этими двумя совершенно разными этапами нелегко. С другой стороны, нелегко провести и границу между проектами, действительно ставшими результатом процесса подготовки программ действий, и проектами, связанными с другими инициативами.

86. В институциональной сфере одной из основных мер, принимаемых всеми африканскими странами - Сторонами Конвенции, является создание национального координационного органа. В большинстве случаев эти координационные органы базируются в национальных управлениях и подчиняются министерству, которое чаще других занимается природоохранными вопросами. При выборе такого варианта, хотя теоретически он может быть и вполне приемлемым, существует одна опасность: он не во всех случаях может содействовать достижению желательного уровня координации между различными - государственными и негосударственными - учреждениями, которые имеют отношение к борьбе с опустыниванием. Во многих странах эта трудность чаще всего усугубляется и недостаточностью средств, а именно недостаточностью бюджета управленческих расходов, которым располагают органы управления большинства африканских стран. Некоторые страны, наоборот, для облегчения координации и гармонизации деятельности национального координационного органа предпочли создать более представительное учреждение с более высоким статусом по сравнению с различными департаментами министерств, например межминистерский орган. Залогом успеха при разработке и осуществлении национальных программ действий являются самостоятельность национального органа и наделение его соответствующими средствами.

87. Хотя большинство стран отмечает многопрофильность и большой опыт членов национального координационного органа, мало кто из них предоставил сведения о его

эффективности либо охарактеризовал его график работы или регулярность проведения совещаний и достигнутые результаты. Наиболее важную роль, по-видимому, играет официально назначаемый странами национальный координационный центр, который нередко выполняет функции постоянного секретариата национального координационного органа.

88. Хотя во всех африканских странах - Сторонах Конвенции, представивших свои доклады, процесс разработки и осуществления НПД, как правило, идет достаточно динамично, им тем не менее еще предстоит предпринять значительные усилия для упрочения достигнутого, устранения или уменьшения выявленных препятствий и решения крупных проблем, вызываемых в регионе явлением опустынивания.

89. Если судить в целом, то учет необходимости борьбы с опустыниванием в стратегиях и приоритетах, устанавливаемых в рамках планов или политики устойчивого развития, осуществляется неоперативно и слабо, хотя, с другой стороны, его отсутствие всегда рассматривается и признается в качестве одного из серьезнейших препятствий на пути к достижению устойчивого развития. Это обусловлено многими причинами, и особенно слабостью институционального, технического, научного, людского и финансового потенциала африканских стран - Сторон Конвенции, а также тем, что вырабатываемые подходы сориентированы на долгосрочную перспективу.

90. Процесс разработки и осуществления национальных программ действий не находит достаточного признания в процессе выработки и реализации планов, политики или стратегий устойчивого развития. В НПД содержится недостаточно ссылок на конкретно определенные цели устойчивого развития, хотя в большинстве стран проводится в жизнь политика экономической и социальной ориентации и имеются документы с описанием стратегий борьбы с бедностью или осуществления других многосторонних природоохранных соглашений. По-видимому, министерства экономики, финансов и иностранных дел, в отличие от процесса ориентирования политики развития, не играют центральной роли в выработке и осуществлении НПД.

91. Тем не менее, если говорить об усилении синергизма, то НПД нередко воспринимается как составной элемент программы по ориентированию политики экономического и социального развития и сопоставляется с секторальными программами. Однако, поскольку национальная программа действий в половине стран еще не завершена, а в других странах еще не начато ее осуществление, механизм такого интегрирования пока еще остается сугубо теоретической категорией. Некоторые страны определяют НПД как базовый инструмент выполнения Повестки дня на XXI век или разработки стратегии борьбы с бедностью. В некоторых случаях признаются, но не конкретизируются

возможности достижения синергизма между Конвенцией о биологическом разнообразии, Конвенцией об изменении климата и Конвенцией по борьбе с опустыниванием.

92. Следует упомянуть о том, что при характеристике новых мер, способных облегчить осуществление национальных программ действий, в различных докладах прослеживается явная тенденция к применению мер по обеспечению значительной децентрализации полномочий по управлению природными ресурсами. Так, например, в некоторых странах для поддержки процесса участия были созданы локальные структуры по борьбе с опустыниванием. Иногда эти структуры работают в прямом контакте с широкими слоями населения и активно участвуют во всех видах осуществляемой на национальном уровне деятельности по управлению природными ресурсами и обеспечению перехода к устойчивому развитию.

93. Процесс разработки и осуществления национальных программ действий стимулировал взаимоувязывание последних с существующими субрегиональными программами действий, в разработке которых участвовали страны, а также благоприятствовал этому. Их взаимосогласованность находит конкретное выражение в принятии во внимание и учете тематических приоритетов, выбранных на субрегиональном уровне.

94. Применение подхода, строящегося на принципах участия, - сложная и трудновыполнимая задача, поэтому равное и равное участие всех заинтересованных сторон, имеющих отношение к процессу разработки и осуществления национальных программ действий по борьбе с опустыниванием, является труднодостижимым идеалом. Тем не менее один из важнейших уроков, который можно извлечь из процесса разработки НПД, состоит в том, что большинство стран впервые участвовали в необратимом процессе расширения круга участников процесса принятия решений за счет охвата им весьма обширной и весьма многообразной по составу группы заинтересованных сторон. Хотя во многих странах процесс разработки НПД еще не находится на достаточно продвинутом этапе, тем не менее тенденция к мобилизации всех заинтересованных субъектов заметна. Повсюду, в том числе в странах, где, например, создаются организации гражданского общества, процесс принятия решений обогащается новой динамикой участия. Вместе с тем представляется, что уровень и степень участия значительно варьируются в зависимости от рассматриваемой категории субъектов. Если вклад НПО в этот процесс в большинстве стран можно считать эффективным и важным, вклад других разнообразных категорий организаций гражданского общества, особенно молодежных и женских ассоциаций, объединений сельхозпроизводителей, можно в целом, наоборот, признать достаточно слабым.

95. Процесс разработки и начала осуществления НПД позволил наглядно показать и уточнить характер необходимых мер вмешательства в ряде приоритетных областей. В этих областях предпринимаются как структурообразующие действия (институциональные и правовые реформы, укрепление потенциала, информационные системы, соглашения о партнерстве, передача технологий, региональное и субрегиональное сотрудничество и т.д.), так и конкретные меры на местах в рамках специальных проектов (восстановление деградированных земель, облесение и лесовозобновление, восстановление деградированных природных образований, борьба с ветровой эрозией, укрепление продовольственной безопасности, расширение доступа к водным ресурсам и улучшение положения в области энергетики и т.д.). Безотносительно к этим действиям некоторые компоненты процессов разработки и осуществления программ действий позволили привлечь внимание к антропогенным факторам опустынивания. В этой связи особый упор делался на углубление понимания экономического характера природных ресурсов, улучшение условий жизни населения, борьбу с бедностью, повышение ответственности местного населения в процесс развития и т.д.

96. Процесс разработки и осуществления НПД позволил провести в каждой стране оценку имеющихся возможностей для сбора, анализа, обработки и распространения соответствующих информации и данных, а также для выработки показателей воздействия. Различные рабочие совещания, проводившиеся на национальном, субрегиональном или региональном уровнях, дали возможность составить списки и провести анализ уже имеющихся показателей, в том числе относящихся к системе мониторинга/оценки осуществления Конвенции, системе распространения информации и наблюдения за окружающей средой с использованием сети Интернет, системе раннего предупреждения и банкам данных. Эти разнообразные инициативы содействуют лучшей гармонизации информационных систем. С другой стороны, обращается внимание на факт появления национальных центров наблюдения, которые призваны обеспечить функционирование системы раннего предупреждения, позволяющей предпринимать неотложные действия по смягчению краткосрочных последствий засухи и повышению эффективности вспомогательных механизмов, используемых при принятии средне- и долгосрочных решений, в том числе за счет учета риска засухи и опустынивания в экономической политике.

97. В целях разработки и осуществления своей национальной программы действий большинство стран по мере возможности предпринимало более или менее значительные финансовые усилия - в рамках своих бюджетов или через посредство иных механизмов. Некоторые страны даже создали свой национальный фонд по борьбе с опустыниванием (существует несколько других названий), чтобы, в частности, иметь возможность

гарантировать более оперативный и эффективный перевод финансовых средств на местный уровень. Некоторые страны сумели наладить конструктивный диалог с партнерами по процессу развития в надежде на установление прочных партнерских связей в целях создания возможностей для мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для осуществления НПД. Необходимым представляется создание консультативного механизма для обеспечения непрерывности и продуктивности таких обменов.

В. Уроки, извлеченные из опыта использования системы представления докладов

98. В принципе благодаря представлению докладов должны создаваться возможности для выяснения реальных масштабов процесса опустынивания в каждом из рассматриваемых случаев, с одной стороны, и для оценки результатов предпринятых усилий по борьбе с опустыниванием и смягчению засухи, с другой. Это предполагает организацию процесса сбора данных, требующего выделения гораздо большего объема ресурсов, чем имеется в наличии в настоящее время. Поскольку при составлении различных докладов не всегда соблюдается форма представления, предусмотренная в методическом руководстве и дополнительной пояснительной записке (ICCD/CRIC(1)/INF.4), сформулировать обоснованные выводы, которые носили бы обобщающий характер, представляется сложным. На этой стадии осуществления Конвенции повышенное внимание должно уделяться системе мониторинга/оценке.

99. Приходится констатировать, что весьма значительно различаются не только форма, но и содержание и качество различных представляемых докладов. По-видимому, вопросы, предлагаемые в руководстве для каждого из разделов, внимательно не изучались. А ведь при их реальном освещении эти вопросы должны позволить прежде всего самим Сторонам Конвенции составить объективное представление о состоянии процесса осуществления Конвенции или, по крайней мере, о его этапе, связанном с разработкой и осуществлением национальных программ действий.

100. В докладах, которые нередко носят описательный характер, содержится очень мало аналитического материала, который позволил бы выяснить реальное состояние дел, в том числе природу стоящих проблем, степень действия лимитирующих факторов и масштабы достигнутого прогресса в процессе разработки и осуществления НПД. Тем не менее в большинстве докладов представлены сведения по практически всем основным тематическим вопросам, определенным в пункте 10 решения 1/COP.5.

101. Сопоставление докладов, представленных в 1999 году, и более поздних докладов в некоторых случаях оказалось весьма сложной задачей, поскольку приведенная

информация о достигнутом прогрессе и встретившихся проблемах излагалась не в хронологической последовательности. Кроме того, некоторые страны не приняли во внимание изменения, внесенные в руководство с учетом предложений Комитета по науке и технике.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

102. Обобщение информации 47 национальных докладов, представленных африканскими странами - Сторонами Конвенции, позволяет лучше понять реальное положение дел с осуществлением Конвенции на континенте. Если отвлечься от частных моментов, обусловленных спецификой положения в каждой из стран, то можно отметить, что африканские страны предприняли значительные усилия в процессе разработки и осуществления национальных программ действий, важность которых подтверждается на всех направлениях действий по борьбе с опустыниванием. В то же время существует необходимость скорейшего устранения ряда препятствий, среди которых важно выделить трудности гармонизации инструментов программирования процесса управления природными ресурсами, недостаточность финансовых ресурсов (государственный бюджет и поддержка партнеров по процессу развития) и недостаточные масштабы передачи технологии, а также трудность заключения долгосрочных соглашений о партнерстве.

103. Недостаточность и непредсказуемость финансирования воспринимается в целом, причем всеми Сторонами Конвенции, как серьезное препятствие для реального перехода к стадии осуществления национальных программ действий, и особенно к выявлению, выработке и реализации проектов развития в контексте борьбы с опустыниванием, и для обеспечения за счет этих мер соответствующих условий для устойчивого развития. Эти проблемы побудили к поиску механизмов финансирования, которые до сих пор в большинстве случаев остаются нестабильными. Процесс создания в некоторых странах национальных фондов борьбы с опустыниванием, призванных частично обеспечить финансирование национальных программ действий, в реальности вперед не продвигается.

104. Предпринимаются значительные усилия для того, чтобы как можно лучше увязать национальные программы действий по борьбе с опустыниванием с национальными планами действий по охране окружающей среды или политикой сохранения природных ресурсов и охраны окружающей среды вообще. Более того, сегодня почти во всех странах объектом этих усилий стали общенациональная или секторальная политика развития и общенациональные стратегии борьбы с бедностью.

105. Хотя во многих странах процесс разработки или осуществления НПД еще далек от завершения, во всех докладах можно заметить реальную тенденцию к мобилизации

субъектов гражданского общества. Однако степень участия значительно варьируется в зависимости от рассматриваемой категории субъектов гражданского общества. В этих целях, по-видимому, важно активизировать и усилить информационно-разъяснительную деятельность, с тем чтобы население по-настоящему почувствовало свою причастность. Желательно также стремиться в большей мере привлекать к деятельности частный сектор, который мог бы внести свой вклад в дело финансирования процесса осуществления Конвенции.

106. Процесс разработки и осуществления НПД открывает беспрецедентные возможности для конкретизации всех возможных форм синергизма. К сожалению, приходится констатировать, что синергизм - это, скорее, теоретическая, нежели практическая категория: при выработке и осуществлении политики на национальном уровне по-прежнему преобладает секторальный подход, несмотря на очевидные усилия по обеспечению перехода к использованию в качестве отправной точки глобального подхода. Созданные во всех странах национальные координационные органы, которые должны играть связующую роль между учреждениями и организациями на национальном уровне, не всегда располагают средствами и необходимыми полномочиями для того, чтобы обеспечивать и гарантировать согласованность действий. Возможности достижения синергизма между Конвенцией по борьбе с опустыниванием и документами по биологическому разнообразию и изменению климата существуют реально. Но думать о том, как их применять синергитически, нужно прежде всего на уровне стран. В этой связи, например, вызывает удивление тот факт, что ни в одном из докладов в связи с начинающимися сейчас климатическими изменениями не содержится упоминаний о национальных адаптационных программах действий.

107. В процессе поиска путей к достижению синергизма необходимо отвлекаться от любых соображений, связанных с теми или иными формами финансовой поддержки, чтобы не утяжелять и не усложнять систему финансирования различных конвенций. Синергизм должен быть элементом добровольно выбираемой странами стратегии. Кроме того, необходимое внимание проблеме синергизма должны уделять национальные координационные органы, поскольку на них возложена одна из наиболее важных задач по поощрению устойчивого развития. Они должны организовывать и поддерживать аналитическую работу.

108. С другой стороны, следует стремиться к увязыванию процесса осуществления многосторонних соглашений в области охраны окружающей среды и борьбы с опустыниванием, особенно в африканском контексте, с процессом реализации секторальных политических программ развития, опираясь на надлежащую практику

управления такими программами; на их взаимосвязку следует обращать особое внимание при подготовке просьб о финансировании.

109. В большинстве стран необходимо поощрять и поддерживать создание и рациональное использование информационных систем. Соблюдение этого принципа является необходимым условием обеспечения - прежде всего в интересах населения и различных заинтересованных сторон, действующих в этой сфере, - возможностей более глубокого понимания проблематики и облегчения изучения, исполнения и контроля оценки проектов развития, имеющих отношение к борьбе с опустыниванием. В то же время следует в соответствии с рекомендацией Комитета по науке и технике предпринимать усилия и для более качественного согласования различных инициатив, что облегчило бы разработку и использование критериев и показателей.

110. Как известно, в Африке явление опустынивания имеет более широкие масштабы, чем в любой другой части мира: оно является фактором, тормозящим развитие африканских стран, и в значительной мере содействует усилению бедности затрагиваемого населения. Поэтому на данном континенте страны должны делать все возможное для воспрепятствования его дальнейшему распространению. С учетом этого крайне важно добиваться, чтобы содержащиеся в национальных докладах сведения были весьма полезны как средство стимулирования значимых действий. В этой связи желательно обеспечить, чтобы компетентные органы африканских стран - Сторон Конвенции обратили необходимое внимание на пояснительную записку и предлагаемое руководство по подготовке докладов. Возможно, на первом этапе следовало бы испытать систему углубленного рассмотрения национальных докладов с привлечением тех африканских стран - Сторон Конвенции, которые согласились бы участвовать в этой работе (взяв за пример практику представления сообщений стран, включенных в приложение I, применяемую в процессе борьбы с изменением климата), причем сделать это нужно задолго до седьмой сессии Конференции Сторон, для рассмотрения на которой должны быть представлены третьи национальные доклады.

111. Чтобы бóльшая часть населения чувствовала себя сопричастной и активно участвовала в важных мероприятиях по борьбе с опустыниванием, по-видимому, важно активизировать и усилить информационно-разъяснительную деятельность, посвященную борьбе с этим бедствием. С другой стороны, первостепенное значение имеет создание условий для осуществления конкретных значимых действий с вовлечением в них этих слоев населения.

112. Существенно важно, чтобы различные африканские страны - Стороны Конвенции однозначно понимали истинное содержание используемого в Конвенции понятия

"соглашение о партнерстве". Разумеется, такие соглашения не могут сводиться к периодическим консультациям, не позволяющим предпринять значимых действий с учетом масштаба стоящих задач. Предполагается, что к моменту проведения переговоров с целью заключения таких соглашений африканские страны - Стороны Конвенции должны будут наполнить свои программы действий конкретным содержанием, а участвующие в этих усилиях партнеры по процессу развития - быть готовыми к мобилизации требуемых финансовых ресурсов.

113. С другой стороны, всем африканским странам - Сторонам Конвенции пора более систематично учитывать озабоченность явлением опустынивания при формировании своих бюджетов. Тогда международное общественное мнение поняло бы, что они придают этому вопросу первостепенное значение и готовы бороться с этим бедствием, тормозящим процесс развития в данных странах. Приводить перечни проектов и программ, называемых приоритетными, и ожидать внешнего финансирования для их осуществления - а именно так чаще всего и происходит - недостаточно. Но НПД откроют возможности для более комплексного программирования, так как это направление деятельности заслуживает такого же к себе отношения, как и деятельность во всех секторах, в которых разворачивается процесс развития. Осуществление программ партнерства с развитыми странами - Сторонами Конвенции, наверное, позволит выйти за рамки подхода, сориентированного лишь на осуществление проектов, так как этот подход не способствует продвижению вперед процесса развития, не позволяет искоренить бедность и - главное - не обеспечивает конкретного решения вопроса опустынивания. Действительно, для лесовозобновления или восстановления деградированных земель нужны не только проекты, но и участие заинтересованных сторон в деятельности по обустройству территорий. Эффективным средством борьбы с опустыниванием, безусловно, является формирование политики синергизма совместно с различными слоями гражданского общества в условиях транспарентности и в рамках сугубо добровольного процесса, стимулируемого духом международной солидарности.

Приложение I

**СПИСОК СТРАН - СТОРОН КОНВЕНЦИИ, ПРЕДСТАВИВШИХ
СВОИ ДОКЛАДЫ**

- | | |
|-----------------------------------|--|
| 1. Южная Африка | 24. Либерия* |
| 2. Алжир | 25. Мадагаскар |
| 3. Ангола | 26. Малави |
| 4. Бенин | 27. Мали |
| 5. Ботсвана | 28. Марокко |
| 6. Буркина-Фасо | 29. Мавритания |
| 7. Бурунди** | 30. Мозамбик |
| 8. Кабо-Верде | 31. Намибия |
| 9. Коморские Острова | 32. Нигер |
| 10. Конго* | 33. Нигерия |
| 11. Кот-д'Ивуар | 34. Уганда |
| 12. Джибути | 35. Центральноафриканская Республика* |
| 13. Египет | 36. Демократическая Республика Конго** |
| 14. Эритрея | 37. Объединенная Республика Танзания |
| 15. Эфиопия | 38. Сан-Томе и Принсипи* |
| 16. Габон* | 39. Сенегал |
| 17. Гамбия | 40. Сьерра-Леоне* |
| 18. Гана | 41. Судан |
| 19. Гвинея | 42. Свазиленд |
| 20. Гвинея-Бисау** | 43. Чад |
| 21. Ливийская Арабская Джамахирия | 44. Того |
| 22. Кения | 45. Тунис |
| 23. Лесото | 46. Замбия |
| | 47. Зимбабве |

* Страны, впервые представившие доклад.

** Страны, которые представили свои доклады Специальной рабочей группе, но не были охвачены в первом обобщении.

Приложение II

**СПИСОК СТРАН, ЗАВЕРШИВШИХ РАЗРАБОТКУ СВОИХ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ДЕЙСТВИЙ**

Страна		Дата ратификации/присоединения к Конвенции	Дата завершения работы/принятия НПД
1.	Бенин	27/08/1996	11/1999
2.	Буркина-Фасо	26/01/1996	07/1999
3.	Кабо-Верде	08/05/1995	03/1998
4.	Джибути	12/06/1997	06/2001
5.	Эритрея	14/08/1996	09/2001
6.	Эфиопия	27/06/1997	11/1998
7.	Гамбия	11/06/1996	09/2000
8.	Гана	27/12/1996	02/2002
9.	Кения	24/06/1997	02/2002
10.	Лесото	12/09/1995	01/1999
11.	Мадагаскар	25/06/1997	11/2001
12.	Малави	13/06/1996	03/2001
13.	Мали	31/10/1995	05/1998
14.	Марокко	12/11/1996	06/2001
15.	Намибия	16/05/1997	07/1994
16.	Нигер	19/01/1996	09/2000
17.	Нигерия	08/07/1997	08/2000
18.	Уганда	25/06/1997	10/1999
19.	Объединенная Республика Танзания	19/06/1977	08/1999
20.	Сенегал	26/07/1995	08/1998
21.	Судан	24/11/1995	04/2002
22.	Свазиленд	07/10/1996	07/2000
23.	Чад	27/09/1996	04/2000
24.	Того	04/10/1995	12/2001
25.	Тунис	11/10/1995	06/1998
26.	Замбия	19/09/1996	02/2002
27.	Зимбабве	23/09/1997	02/1998
