

Передовые практические методы улучшения положения в области соблюдения законодательства в лесном секторе



Передовые методы обеспечения более полного соблюдения законодательства в лесном секторе

ДОКУМЕНТ ФАО
ПО ЛЕСНОМУ
ХОЗЯЙСТВУ

145

Использованные определения и представленный материал в настоящем информационном продукте не предполагают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития любой страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не подразумевает, что они одобрены или рекомендованы Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, предпочитающей их всем остальным компаниям или продуктам подобного рода, которые здесь не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящей публикации, являются мнениями автора (авторов) и необязательно отражают мнения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций.

ISBN 92-5-105381-2

Без права переиздания. Воспроизведение и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте, для образовательных или некоммерческих целей разрешаются без получения предварительного письменного согласия владельцев авторского права при условии указания полного названия источника. Воспроизведение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте, для перепродажи или других коммерческих целей запрещается без получения предварительного письменного согласия владельцев авторского права. Заявки на получение такого разрешения следует направлять Руководителю Службы политики и поддержки электронного издательства Отдела коммуникаций ФАО по адресу:
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
или по электронной почте:
copyright@fao.org

© FAO 2007

Содержание

Выражение признательности	vii
Предисловие	ix
Сокращения	xi
Краткое содержание	xiii
1. Введение	1
2. Незаконные виды деятельности в лесном секторе и их коренные причины	5
Какие виды деятельности являются незаконными?	5
Коренные причины незаконных видов деятельности	7
3. Разработка стратегии улучшения положения в области соблюдения законодательства в лесном секторе	15
Последствия незаконной деятельности и коррупции	15
Необходимость в стратегическом подходе	17
4. Рационализация политико-правовой среды	23
Оценка основных причин несоблюдения законодательства	23
Повышение степени ясности, транспарентности и согласованности лесного и связанного с лесным хозяйством законодательства	26
Сведение к минимуму бюрократических структур, модернизация правовых процедур и упрощение положений	35
Обеспечение прав собственности на лесные угодья	38
Обеспечение того, чтобы объем производственных мощностей страны не превышал объем устойчивых запасов лесных ресурсов	43
Совершенствование межотраслевых связей и сотрудничества	44
Повышение конкурентоспособности легальных лесозаготовительных работ	46
Укрепление потенциала судебной системы в области осуществления эффективных мер по вопросам применения лесного законодательства	48
5. Создание институционального потенциала в области обеспечения соблюдения законодательства	53
Повышение целенаправленности усилий государственных лесных администраций	54
Укрепление оперативного потенциала в области выявления и пресечения преступлений в лесном секторе	55
Совершенствование межучрежденческих связей	58
Добровольные соглашения о партнерстве между государственными и частными структурами в области обеспечения соблюдения лесного законодательства	60
Доступ к международной помощи	66

6. Повышение качества данных и уровня знаний	73
Мониторинг и оценка лесных ресурсов	73
Установление норм законности	74
Повышение качества данных и уровня знаний в целях предотвращения преступлений в лесном секторе	77
Повышение качества данных и уровня знаний в целях выявления преступлений в лесном секторе	77
Повышение качества данных и уровня знаний в целях выявления международной торговли незаконно заготовленными лесоматериалами	84
Повышение степени информированности общественности	85
7. Политические аспекты экономических проблем, связанных с обеспечением соблюдения законодательства в лесном секторе	87
Понимание характера отношений между группами влияния	87
Получение широкой поддержки для проведения реформ	87
Библиографические источники	91
Приложение 1 Корпоративные кодексы поведения	97
Приложение 2 Сертификация	101
Приложение 3 Международные инициативы	105

Иллюстрации

1	Связь между коррупцией и предполагаемыми незаконными видами деятельности в лесном секторе	13
2	Элементы стратегии содействия обеспечению законности в лесном секторе	17
3	Связь между числом процедур, необходимых для того, чтобы начать дело, и уровнем коррупции	36

Вставки

1	Примеры незаконной практики в секторе лесного хозяйства и лесной промышленности	5
2	Факторы, способствующие совершению незаконных операций в лесном секторе	8
3	Общие слабые стороны политических и правовых основ в лесном секторе	9
4	Запреты на лесозаготовки, возможно, способствуют увеличению объема незаконных операций	10
5	Что представляет собой коррупция?	11
6	Общие методы коррупции при предоставлении концессий и выдаче контрактов на поставку	12
7	Основные международные антикоррупционные акты, принятые после 1996 года	13
8	Доходы от незаконных лесозаготовок: приносят ли они пользу неимущим слоям населения?	16
9	Костариканская национальная стратегия борьбы с незаконными лесозаготовками	18
10	Индонезийская национальная стратегия борьбы с незаконными лесозаготовками	19
11	Анализ воздействия нормативной базы	24
12	Целевая группа пересматривает запрет на лесозаготовки в Китае	25
13	Стратегия в интересах неимущих слоев населения, направленная на предотвращение, выявление и пресечение преступлений в лесном секторе в Мозамбике	26
14	Реформа политики управления лесными ресурсами в Эквадоре	27
15	Участие различных заинтересованных сторон в разработке лесного законодательства в Гондурасе и Эквадоре	28
16	Трехсторонний подход к участию заинтересованных сторон в Гане	29
17	Повышение степени прозрачности в Боливийской лесной администрации	30
18	Информирование общественности о незаконных видах деятельности в Камеруне	31
19	Ограждение руководителя Лесной администрации от неправомерного воздействия частного сектора и политического влияния в Боливии	32
20	Более жесткие и прозрачные правила распределения концессий в Камбодже	32
21	Независимый мониторинг лесов в Камеруне	33
22	Гармонизация лесного законодательства в Гондурасе	34
23	Независимый и всеобъемлющий обзор лесного сектора в Камбодже	34
24	Децентрализация органа управления лесным хозяйством в Боливии	35
25	Новая Президентская директива, направленная на сокращение масштабов противоречивого регламентирования в Индонезии	37
26	Соответствующее законодательство в Гамбии для мелких лесозаготовителей	39

27	Соответствующее законодательство, предусматривающее составление более простых планов управления лесным хозяйством (ПУЛХ)	40
28	Унификация размеров платежей за концессии и сплошные рубки в Боливии	41
29	Правовые реформы в целях обеспечения признания имущественных прав общин и коренного населения	42
30	Концессии общинам в Гватемале	43
31	Рабочая группа по промышленной перестройке в Индонезии	45
32	Новые финансовые инициативы в области устойчивого лесопользования в Перу	48
33	Общественный мониторинг судебной системы в Индонезии	49
34	Создание потенциала судебной системы в Мозамбике	50
35	Приоритеты Всемирного банка и Всемирного фонда дикой природы в области борьбы с преступлениями в лесном секторе в Индонезии	53
36	Реструктуризация лесной администрации в Камбодже	56
37	Эффективность работы и честность штатного персонала в лесном секторе	57
38	Повышение эффективности работы учреждений путем подготовки кадров в Бразилии	57
39	Распределение доходов, полученных от наложения штрафов в Нигере	58
40	Создание <i>Совета управляющих лесами (Regencia forestal)</i> в Эквадоре	59
41	Примеры успешно действующих структур, предназначенных для содействия обеспечению соблюдения лесного законодательства	60
42	Относительно сильные стороны независимых лесных контролеров или наблюдателей	63
43	Конструкция систем мониторинга	64
44	Сертификация и законность в Боливии	66
45	Примеры деклараций ключевых предприятий лесной промышленности	67
46	Двухсторонние соглашения между Индонезией и торговыми партнерами	69
47	Роль НПО и рынка в оказании содействия повышению эффективности управления в лесном секторе	71
48	Потенциальные компоненты законности	75
49	Индонезия: предлагаемые принципы установления легальности происхождения лесных товаров	76
50	Диагностические обследования коррупции	79
51	Спутниковое обнаружение и картографический мониторинг незаконных лесозаготовок в Камеруне	80
52	Обнаружение незаконного превращения лесов в пастбища в Коста-Рике при помощи ГИС/СГП	81
53	Сотрудничество между Камерунским правительством и компанией СЖС (SGS)	82
54	Система слежения за лесоматериалами на Фиджи	83
55	Дорожные контрольные пункты в Мозамбике	83
56	Отдельные индонезийские торговые потоки с Китаем и Малайзией (1 000 м ³)	85
57	Повышение степени информированности общественности о незаконных лесозаготовках в Коста-Рике	85

Выражение признательности

Настоящий доклад был составлен и отредактирован Арнольдо Контрерасом и Элизой Питер, при содействии Департамента лесного хозяйства ФАО (Ева Мюллер) и Секретариата МОТД (Стив Джонсон). Был проведен ряд страновых тематических исследований, составляющих часть настоящего доклада, и мы выражаем благодарность авторам за их усилия в обеспечении нас самой новейшей информацией о ситуации в области применения законодательства в этих странах.

В конце 2004 года, в Риме, было создано совещание группы экспертов из правительства, НПО и частного сектора по проведению независимой оценки в целях обсуждения первоначального проекта настоящего доклада. Следующим членам группы экспертов по проведению независимой оценки выражается глубокая благодарность за их вклад в работу совещания 2004 года и за их замечания по последующим проектам доклада: Ливиу Амариери, Борханудину Аршаду, Альхассану Агтаху, Пауло Баррето, Динаху Биеру, Бернару де Галемберу, Фейт Дохерти Бранскилл, Роже Фотё, Шигетоши Хатазава, Хорхе Маллэ, Пабло Пачеко, Мануэлю Павери, Давиду Петтенелла, Майклу Ричардсу, Шиму Саткуру-Гранцелла, Хью Спичли, Гансу Тилю и Дэвиду Янгу.

В докладе были также использованы материалы, полученные от многих других специалистов в результате проведения содержательных дискуссий во время работы 17-й сессии Комитета ФАО по лесному хозяйству и 38-й сессии Совета МОТД. Не представляется возможным полностью перечислить всех лиц, которые направили свои замечания в отношении доклада или иным образом участвовали в его подготовке, однако нам хотелось особо отметить вклад Дэвида Брауна (Департамент международного развития [ДМР] Соединенного Королевства), Керстина Кэнби (Тенденции в лесном секторе), Мишель Лори (Всемирный союз охраны природы [МСОП]), в также вклад Аластэр Сарр из МОТД и следующих сотрудников ФАО: Мириам Кузи, Джона Линдсея, Эдуардо Мансура, Майкла Мартина, Доминика Рибба и Адриана Вайтмэна.

Предисловие

Обеспечение соблюдения лесного законодательства является в настоящее время одним из наиболее обсуждаемых вопросов на международной арене в лесном секторе. В некоторых странах объем незаконного производства лесоматериалов превышает объем легального производства. Незаконная расчистка земель приводит к возникновению серьезных проблем, связанных с уничтожением лесов и возникновением лесных пожаров, а торговля незаконно заготовленными лесными товарами создает отрицательный имидж для всех лесоматериалов из некоторых регионов. Необходимо принятие срочных мер в целях пресечения преступлений в лесном секторе. Настоящая публикация направлена на то, чтобы облегчить переход от обсуждения таких проблем к выработке и осуществлению решений.

ФАО и МОТД установили партнерские отношения в целях содействия внедрению передовых методов в области обеспечения соблюдения лесного законодательства. Обе организации имеют долгосрочные программы оказания помощи в области применения методов устойчивого управления лесным хозяйством и осуществляют специальные виды деятельности, направленные на обеспечение применения в этих целях лесного законодательства. Хотя в центре внимания зачастую находятся тропические страны, все более очевидным становится тот факт, что большинство стран сталкиваются с проблемами обеспечения соблюдения лесного законодательства, хотя у них существуют различия в потенциале для решения этих проблем. Настоящая публикация подготовлена с целью освещения текущих мер, предпринимаемых на национальном и международном уровнях для борьбы с преступностью в лесном секторе и оказания помощи в создании потенциала путем обмена опытом.

ФАО и МОТД планируют проведение серии региональных семинаров, начиная с 2006 года, в целях оказания содействия усилению диалога между странами, обмену опытом и разработке соответствующих стратегий и мер, направленных на улучшение положения в области обеспечения соблюдения лесного законодательства. Эти семинары также явятся возможностью для модернизации и совершенствования передовых методов, включенных в эту публикацию, поскольку новые изменения происходят почти ежедневно в этой динамично развивающейся области.

Многие из руководящих принципов, передовых методов и кодексов практических правил, пропагандируемых ФАО и МОТД, уже составляют основу лесного законодательства и лесохозяйственной политики в ряде стран. Мы рекомендуем применять эти *Передовые методы обеспечения более полного соблюдения законодательства в лесном секторе* всем тем, кто борется с преступностью в лесном секторе, и надеемся, что эти методы будут реализованы на практике с тем же успехом.



Хосни Эль-Лакани
Помощник Генерального директора
Департамент лесного хозяйства
ФАО, Рим



Манозель Собрал Фильо
Исполнительный директор
МОТД
Иокогама, Япония

Сокращения

АМР США	Агентство международного развития Соединенных Штатов
АФЛЕГ	Обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление лесным хозяйством в Африке
ВФДП	Всемирный фонд дикой природы
ГЗЛ	Глобальная защита лесов (Инициатива Института мировых ресурсов [ИМР])
ГИС	Географическая информационная система
ГПБК	Глобальная программа борьбы с коррупцией Организации Объединенных Наций
ГСП	Глобальная система позиционирования
ДМР	Департамент международного развития (Соединенное Королевство)
ЕСА-ФЛЕГ	Обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление лесным хозяйством в Европе и Северной Азии
ЕС	Европейский союз
ИМР	Институт мировых ресурсов
КОП	Комитет по охране природы
КПБМ	Конфедерация европейских предприятий бумажной промышленности
КСМСОСР	Китайский совет международного сотрудничества в области окружающей среды и развития
МИНАЕ	Министерство окружающей среды и горнодобывающей промышленности (Коста-Рика)
МОТД	Международная организация по тропической древесине
МСОП	Всемирный союз охраны природы
МСПЛЬП	Международный совет объединений предприятий лесной и бумажной промышленности
НПО	Неправительственные организации
ОАГ	Организация американских государств
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРОФОР	Программа по лесам (инициатива, поддерживаемая Всемирным банком)
СИТЕС	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания
СИФОР	Центр международных исследований в лесном секторе
СППСЛ	Соглашение о партнерстве в области проверки соответствия лесоматериалов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФЕМА	Государственный фонд окружающей среды (Бразилия)
ФЛЕГ	Обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление лесным хозяйством
ФЛЕГТ	Обеспечение соблюдения лесного законодательства, управление лесным хозяйством и торговля лесными товарами
ФОРКОМС	Система мониторинга концессий для Центральной Африки
ФТЛ	Федерация торговли лесом (Соединенное Королевство)
ФУНДЕКОР	Фонд развития района вулканов Центральных Кордильер (Коста-Рика)
ЦМЭП	Центр международного и экологического прав
ЭСА-ФЛЕГ	Обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление лесным хозяйством в Европе и Северной Азии
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНФФ	Форум Организации Объединенных Наций по лесам

Краткое содержание

В этой совместной публикации ФАО/МОТД рассматриваются передовые методы обеспечения более полного соблюдения законодательства в лесном секторе. Она базируется на результатах тематических исследований, проведенных в Боливии, Гондурасе, Индонезии, Италии, Камбодже, Камеруне, Малайзии, Мозамбике, Никарагуа, Перу и Эквадоре, а также на опыте других стран и осуществляемых в настоящее время международных инициатив.

Эти исследования указывают на ряд важнейших причин, способствующих осуществлению незаконных видов деятельности в лесном секторе, включая несовершенную политику и правовую основу и минимальный потенциал в области обеспечения соблюдения законодательства в странах-производителях, недостаточную информацию о лесных ресурсах и незаконных операциях и высокий спрос на дешевую древесину. Было также установлено, что коррупция как в государственном, так и в частном секторах неразрывно связана с нелегальными рубками и связанной с ними торговлей.

Настоящий доклад, не останавливаясь подробно на многих сложных причинах и далеко идущих последствиях незаконных операций в лесном секторе, преследует цель выявить примеры применения передовых методов решения этих проблем. Ряд стран признали острую необходимость разработки комплексной и согласованной стратегии, направленной на решение проблем, связанных с незаконными видами деятельности в лесном секторе. В настоящем докладе показано, что любая стратегия борьбы с преступностью в лесном секторе должна опираться на глубокое понимание коренных причин, приведших к возникновению нынешней ситуации. В нем содержится краткий анализ причин нарушения законодательства, и описываются существующие передовые методы разработки четко сформулированной, транспарентной, обоснованной и согласованной политики и законодательной основы в лесном секторе, которые будут способствовать обеспечению более полного соблюдения законодательства. В нем также рассматривается ряд экономичных способов повышения эффективности и укрепления потенциала государственных лесных администраций в целях содействия обеспечению соблюдения законодательства и повышения качества данных и уровня знаний о лесных ресурсах и о том, как они изменяются с течением времени.

Ввиду сложности данного вопроса, исключительно важное значение имеет определение очередности корректировочных мер на основе поэтапного подхода. В зависимости от социального, экономического и политического контекста, различные страны могли бы определить для себя различные приоритетные мероприятия из широкого круга руководящих принципов и передовых методов, представленных в настоящем докладе. При определении приоритетности и очередности корректировочных мер, центральным фактором является их экономическая и политическая осуществимость. Важно оценить финансовые издержки любого мероприятия и источники необходимого финансирования. Политический аспект этого вопроса заключается в том, в какой степени органы государственной власти на различных уровнях желают сотрудничать в реализации общей стратегии борьбы с незаконной деятельностью в лесном секторе. Политическая воля имеет решающее значение для более полного соблюдения лесного законодательства и обеспечения того, чтобы предпринимаемые меры имели долгосрочное воздействие. И, наконец, любая стратегия борьбы с преступностью в лесном секторе должна базироваться на открытом, всеобъемлющем и многостороннем процессе и действенном участии всех заинтересованных сторон. Участие частного сектора, НПО и групп гражданского общества может замедлить этот процесс, хотя нет сомнений в том, что основанный на всестороннем участии подход является наилучшим, если не единственным путем для разработки стратегии, способной привести к долгосрочным позитивным изменениям в области обеспечения соблюдения и применения законодательства в лесном секторе.

Ниже кратко излагаются основные выводы, рекомендации и передовые методы, содержащиеся в настоящем докладе.

НЕЗАКОННЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ И ИХ КОРЕННЫЕ

ПРИЧИНЫ

- Незаконные операции в лесном секторе совершаются тогда, когда лесоматериалы заготавливаются, транспортируются, обрабатываются, закупаются или продаются в нарушение национального законодательства.
- Важнейшими причинами осуществления незаконных видов деятельности в лесном секторе являются несовершенная политика и правовая основа; минимальный потенциал в области правоприменения; недостаточная информация о лесных ресурсах и незаконных операциях в лесном секторе; и коррупция в частном секторе и в органах власти.
- Стратегии обеспечения более полного соблюдения законодательства в лесном секторе должны основываться на оценке основных причин незаконных действий и выявлении рычагов оказания давления в рамках усилий по борьбе с коррупцией.
- За последние годы был выдвинут ряд международных инициатив, направленных на решение проблемы коррупции и незаконных видов деятельности в лесном секторе.
- Без наличия всеобъемлющей политической воли, направленной на обеспечение более полного соблюдения законодательства в лесном секторе, любые предпринимаемые будут ограниченными шансы на успех.

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ УЛУЧШЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ В ОБЛАСТИ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ

- Незаконные виды деятельности в лесном секторе имеют далеко идущие экономические, социальные и экологические последствия, включая снижение государственных доходов, деградацию окружающей среды и усиление неравенства доходов.
- Любая стратегия, направленная на решение проблемы незаконных видов деятельности, должна быть комплексной и включать широкий круг политических, правовых, институциональных и технических альтернативных инструментов, препятствующих незаконной деятельности и содействующих соблюдению правового режима.
- Четыре элемента имеют решающее значение для применения успешного стратегического подхода к обеспечению более полного соблюдения законодательства в лесном секторе: искоренение основных причин незаконной деятельности, определение очередности корректировочных мер, оценка экономической осуществимости и социальной приемлемости реформ и обеспечение участия всех заинтересованных сторон.

РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СРЕДЫ

Ряд мер могут быть предприняты с целью модернизации и рационализации политики и законодательства в области управления лесными ресурсами, включая:

- оценку основополагающих социальных, экономических, культурных и политических причин несоблюдения и соответствующее изменение политической и правовой основы, регулирующей функционирование лесного сектора;
- анализ воздействия политики в области управления лесными ресурсами и правовой основы на источники существования неимущих слоев населения;
- повышение ясности, транспарентности и согласованности законов о лесном секторе и связанных с ним отраслях путем разработки законодательства, которое является простым и четко сформулированным, основано на испытанных подходах и содержит минимальные дискреционные полномочия;
- обеспечение основанного на участии подхода к разработке лесного законодательства с тем, чтобы содействовать повышению транспарентности, сокращать потенциальные возможности для коррупции, позволить людям тщательно проверять эффективность осуществления законов, способствовать обеспечению большей справедливости и сводить к минимуму ненадлежащее влияние привилегированных групп;

- поощрение усилий по согласованию нормативной базы с целью обеспечения того, чтобы законы не противоречили друг другу в рамках правовой основы лесного сектора или других секторов;
- сведение к минимуму бюрократических структур, модернизация правовых процедур и упрощение положений, например, путем децентрализации, избежание быстрого разрастания нормативной базы и упрощение лесного законодательства в отношении планирования развития лесного хозяйства;
- гарантирование прав собственности на лесные угодья в целях обеспечения подотчетности и контроля за лесоразработками на местном уровне;
- обеспечение того, чтобы внутренний промышленный потенциал страны не превосходил объем устойчивых запасов, например, путем проведения технико-экономических обоснований до строительства новых заводов и/или закрытия действующих предприятий и упрощения процедур импорта лесоматериалов;
- заключение международных или двухсторонних соглашений с торговыми партнерами;
- обеспечение межотраслевых связей и сотрудничества с тем, чтобы гарантировать применение согласованного и всеобъемлющего подхода к вопросам лесного сектора, например, через национальные программы развития лесного сектора;
- повышение конкурентоспособности легальных операций путем снижения доходности незаконных операций и повышения рентабельности законных лесозаготовительных работ;
- содействие укреплению независимости судебной системы и повышению транспарентности судебных процессов.

СОЗДАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Для повышения эффективности работы государственной лесной администрации часто требуется значительно больше ресурсов по сравнению с теми, которые имеются в большинстве стран. Однако все же существуют относительно недорогие варианты действий. Они включают следующие мероприятия:

- приоритизацию и стратегическую направленность правоприменительных усилий государственной лесной администрации на проведении соответствующих мероприятий и на охвате соответствующих регионов или участников;
- укрепление оперативного потенциала государственной лесной администрации по выявлению и пресечению преступности в лесном секторе, например, путем реструктуризации или создания новых институциональных органов и увеличения численности персонала и повышения эффективности его работы;
- содействие укреплению межучрежденческих связей на национальном и местном уровнях;
- установление партнерских отношений с соответствующими НПО, группами гражданского общества или организациями частного сектора в целях оказания поддержки обеспечению применения законодательства и/или осуществлению мониторинга;
- поощрение разработки и применения системы независимой лесной сертификации и добровольных корпоративных кодексов поведения;
- заключение двухсторонних соглашений с отдельными торговыми партнерами или многосторонних соглашений, охватывающих целый ряд стран-экспортеров и стран-импортеров, в целях ограничения масштабов нелегальной торговли лесоматериалами;
- подключение к программам по обеспечению соблюдения лесного законодательства международных организаций, занимающихся вопросами рационального использования природных ресурсов;
- создание гражданам возможностей, при поддержке, в необходимых случаях, неправительственных организаций и государственных учреждений, для оказания помощи в мониторинге и выявлении преступлений в лесном секторе.

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ДАННЫХ И УРОВНЯ ЗНАНИЙ

Достоверная и новейшая информация имеет исключительно важное значение для предотвращения, выявления, мониторинга, регистрации, расследования и, в конечном итоге, пресечения преступлений в лесном секторе. В большинстве стран необходимо увеличить объем данных о лесных ресурсах и незаконных лесозаготовительных работах с тем, чтобы правительства могли установить приоритеты в отношении корректировочных мер и обеспечить соблюдения норм права.

- Необходимо проводить оценку и мониторинг лесных ресурсов, поскольку они предоставят исходные данные о состоянии лесных ресурсов, что, в свою очередь, позволит осуществлять мониторинг изменений в динамике по времени.
- Общее согласованное оперативное определение понятия «незаконность лесозаготовительных работ» между торговыми партнерами позволит ограничить масштабы незаконной торговли лесоматериалами. Страны должны идентифицировать все элементы, необходимые для определения их уровня законности, с учетом международных норм и местных условий.
- Как только определение того, что представляет собой «незаконность» в лесном секторе, разработано и согласовано между всеми заинтересованными сторонами, следующие методы могут содействовать повышению качества данных о лесных ресурсах и выявлению преступлений в лесном секторе: мониторинг местности и представление отчетности о лесозаготовительных работах; конфиденциальные диагностические обследования незаконных операций, направленные на инспектирование деятельности компаний, государственных должностных лиц и других основных участников в секторе; использование источников информации в лесном секторе и НПО для получения новейшей и своевременной информации об изменении объема лесных ресурсов и незаконных лесозаготовительных работах; расчетная оценка вводимых ресурсов/объемов производства деловой древесины для выявления поставок из незаконных источников; воздушное наблюдение и спутниковое обнаружение; трассировка лесоматериалов; компьютеризированные дорожные КПП, связанные с системами регистрации лицензий.
- Можно использовать методы сопоставления официальных статистических данных об экспорте и импорте для оценки масштабов нелегальной международной торговли, особенно в том случае, когда расхождения являются значительными и систематически повторяются в течение ряда лет.
- Повышение информированности о воздействии незаконных лесозаготовок также имеет исключительно важное значение для того, что добиться широкого принятия и поддержки широкими кругами общественности мер по обеспечению соблюдения законодательства в лесном секторе.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ

- Группы, интересы которых ущемляются в ходе проведения реформ по обеспечению более полного соблюдения законодательства в лесном секторе, могут препятствовать процессу разработки, принятия законодательными органами и осуществления новых правил и положений.
- Лицам, занимающимся проведением реформ, необходимо будет проанализировать структуру, относительную численность и вероятную реакцию всех затрагиваемых реформами сторон и осуществлять соответствующее планирование для того, чтобы заручиться их поддержкой в отношении новых положений.
- Стратегии мобилизации поддержки со стороны различных заинтересованных групп будут варьироваться в соответствии с политическим, экономическим и культурным контекстом данной конкретной страны.

1. Введение

Неизвестно, какая часть мировых лесов незаконно вырубается, перерабатывается и продается. Проблема является наиболее острой в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, но это также имеет место и в развитых странах мира. В ряде стран, по оценкам, объем незаконных лесозаготовок значительно превышает разрешенные объемы заготовки древесины и продолжает служить питательной средой для деятельности сетей нелегальных лесозаготовителей и лесоторговцев. Доходы от незаконных лесозаготовительных работ идут на поддержку вооруженных конфликтов в некоторых странах, а коррупция как в государственном, так и в частном секторах замедляет темпы перемен.

Незаконные лесозаготовки и связанная с ними торговля лесоматериалами являются сложными вопросами с далеко идущими экологическими и экономическими последствиями. Несоблюдение и неприменение лесного законодательства зачастую способствуют серьезной деградации и вырубке лесов, включая экологический ущерб и сокращение биологического разнообразия, деградацию почв и нарушение лесных экосистем. Это, в свою очередь, оказывает отрицательное воздействие на население сельских районов и, особенно, на беднейшие общины, существование которых зависит от лесов.

Повышение информированности о масштабах и глобальных последствиях незаконных видов деятельности в лесном секторе привело к выдвиганию различных инициатив, направленных на борьбу с этими видами деятельности как в промышленно развитых, так и развивающихся странах. Различными заинтересованными сторонами прилагаются усилия на местном, национальном и международном уровнях для решения этой проблемы. Ряд правительств находятся в процессе рационализации своих правовых систем и основ политики и создания институционального потенциала по оказанию содействия более эффективному применению законодательства и сбору дополнительных данных о масштабах и характере незаконных лесозаготовительных работ. Такие частные инициативы, как лесная сертификация, добровольные корпоративные кодексы поведения, независимый мониторинг лесной деятельности и слежение за лесоматериалами также помогают вести борьбу с преступностью в лесном секторе.

Однако, до сих пор, не была проведена комплексная оценка богатого опыта и извлеченных уроков для проведения аналогичных мероприятий в будущем. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы ликвидировать этот пробел. В нем представлены, проанализированы и отобраны имеющиеся знания в виде набора передовых методов, которые директивные органы, возможно, пожелают использовать с целью сокращения масштабов незаконных операций в лесном секторе. Поскольку в собственности или под контролем государственных органов находятся три четверти всех глобальных лесных ресурсов или около 3 миллиардов гектаров (White and Martin, 2002 г.), и они регулируют процесс лесопользования в частных и общинных лесах, основная ответственность за пресечение незаконных операций в лесном секторе лежит на этих органах. Поэтому настоящая публикация предназначена, главным образом, для лиц, принимающих решения в лесном секторе и, в частности, для глав национальных лесных администраций, аналитиков по вопросам лесной политики, консультантов и должностных лиц среднего звена сектора лесного хозяйства. Ожидается, что она послужит базовым материалом для подготовки должностных лиц заинтересованных стран.

Настоящая публикация подготовлена ФАО и МОТД. У обеих организаций имеются долговременные программы по оказанию содействия устойчивому ведению

лесного хозяйства, и та и другая организация в начале этого десятилетия приступили к осуществлению специальных рабочих программ по обеспечению соблюдения лесного законодательства. Серьезность проблемы, связанной с незаконными видами деятельности в лесном секторе, была определена в Докладе ФАО *Состояние мировых лесов за 2001 год*. С момента проведения 15-й сессии Комитета по лесному хозяйству в 2001 году, ФАО выполняет рекомендации стран-членов и осуществляет различные виды деятельности в целях оказания им поддержки в усилении правоприменительной деятельности внутри стран, включая Коста-Рику, Мозамбик и Гондурас. В 2002 году ФАО организовала совещание высокого уровня с участием экспертов стран, международных организаций, включая МОТД и Всемирный банк, НПО, специалистов из частного сектора и научно-исследовательских учреждений для рассмотрения широкого круга политических реформ, которые потенциально могли бы улучшить положение в области соблюдения законодательства в лесном секторе. МОТД осуществила ряд страновых исследований, проектов и миссий, направленных на улучшение положения в области применения лесного законодательства. Она также проанализировала расхождения в публикуемых данных статистики торговли, а также роль, которую они могут сыграть в выявлении случаев нелегальной торговли. С учетом растущего опыта обеих организаций в этой области, в 2004 году было принято решение подготовить совместный доклад ФАО/МОТД о передовых методах обеспечения соблюдения лесного законодательства. Группа по проведению совместного обзора, состоящая из 20 экспертов от правительств, НПО и представителей частного сектора, обеспечила руководство и обратную связь в работе над предварительным вариантом публикации.

Настоящий доклад основан на изучении опыта ряда стран, накопленного в рамках прилагаемых ими усилий по сокращению масштабов незаконной деятельности, а также на критической оценке опыта в других секторах и имеющихся публикациях по этой теме. Он опирается на данные страновых анализов, проведенных в Боливии, Гондурасе, Индонезии, Италии, Камбодже, Камеруне, Малайзии, Мозамбике, Никарагуа, Перу и Эквадоре. Все эти страны пытались более или менее успешно применить на практике методы пресечения незаконных видов деятельности в лесном секторе. В настоящей публикации также использованы данные информационно-аналитических исследований правовых и экономических аспектов. Она нацелена на выявление причин неадекватного соблюдения законодательства в секторе и определение корректировочных мер, которые могут быть предприняты с целью сокращения масштабов воздействия этих причин. Она включает разнообразные дополнительные анализы, связанные с оказанием содействия осуществлению негосударственных инициатив, обеспечением доступа к международной поддержке и с пониманием и регулированием политических аспектов экономической стратегии проведения политической и законодательной реформы.

Основные цели исследования заключаются в том, чтобы:

- дать оценку знаниям и опыту, приобретенным на уровне страны;
- провести критический обзор передовых методов;
- представить передовые методы благого управления в лесном секторе.

Ввиду уделения значительного внимания вопросу незаконных лесозаготовок и нелегальной торговли лесоматериалами, а также стремительным изменениям, сопровождающим эти процессы, любой документ такого рода необходимо регулярно обновлять. Однако главная цель представленных здесь результатов тематических исследований состоит в том, чтобы провести общий обзор широкого круга мероприятий, которые были предприняты в различных местах разными странами, независимо от того, осуществляются ли эти мероприятия на постоянной основе. Хотя некоторые из мероприятий, возможно, не достигли ожидаемого успеха по целому ряду различных причин, зачастую связанных с политическими изменениями, они открыли эффективные альтернативные возможности, которые могли бы способствовать улучшению положения в области соблюдения законодательства в лесном секторе.

Следует отметить, что в стратегиях борьбы с незаконными видами деятельности в лесном секторе необходимо будет учитывать сложный характер этих операций и их основных причин. Условия будут отличаться в значительной степени в зависимости от страны. Таким образом, не представляется возможным разработать подробную политику, правовые и институциональные системы общего применения или «чудодейственное средство», которые непременно привели бы к улучшению положения в области соблюдения законодательства. Поэтому в этой публикации обсуждаются стратегические альтернативные варианты, а не подробный план действий правительств. Эти варианты должны быть адаптированы и приспособлены к особому контексту каждой страны.

В Главе 2 описываются основные незаконные действия, которые наблюдаются в лесном секторе. В ней анализируются их коренные экономические, социальные, институциональные и культурные причины, которые должны учитываться при разработке стратегии борьбы с преступностью в лесном секторе.

В Главе 3 акцент сделан на основных последствиях осуществления незаконных операций в лесном секторе, и излагаются основные элементы стратегии улучшения положения в области соблюдения законодательства, которые более подробно исследуются в остальных разделах доклада.

В Главе 4 рассматриваются пути рационализации политики и нормативной базы и приводятся примеры передовых методов, направленных на повышение ясности, транспарентности и согласованности связанного с лесным сектором законодательства, сведение к минимуму бюрократических структур и модернизацию правовых процедур и положений. В ней также затрагиваются вопросы лесовладения, межотраслевого сотрудничества и независимости судебных органов.

В Главе 5 анализируются альтернативные возможности укрепления институционального потенциала в целях обеспечения соблюдения лесного законодательства путем повышения целенаправленности усилий государственной лесной администрации и наращивания оперативного потенциала для осуществления мониторинга лесозаготовительных работ. Партнерство государственных и частных учреждений представляется в виде эффективного решения, направленного на оказание содействия правительствам в области предотвращения, выявления и пресечения преступлений в лесном секторе.

Глава 6 посвящена вопросу определения и оценки масштабов и характера незаконных операций в лесном секторе путем совершенствования процесса сбора данных и применения информационных систем.

В Главе 7 рассматриваются возможные стратегии, которые правительства могут выбрать с целью обеспечения широкой поддержки проведению реформ, направленных на улучшение положения в области соблюдения законодательства в лесном секторе. Крайне важно понять, что даже самые хорошо продуманные инициативы по установлению законности и порядка могут потерпеть неудачу, если они адекватным образом не признают влияние мощных заинтересованных сторон и не управляют этим влиянием.

Различные компоненты стратегии улучшения положения в области соблюдения законодательства тесно связаны друг с другом, и они должны быть взаимодополняющими. Они не должны рассматриваться в качестве дискретных мер, каждая из которых будет осуществляться изолированно, а как часть глобальной стратегии, направленной на обеспечение устойчивого лесопользования.

Конечная цель доклада заключается в том, чтобы обеспечить директивным органам государственного сектора широкую основу для планирования и осуществления мероприятий по укреплению законности в лесном секторе. Важно отметить, что эффективность предлагаемых мер (и, следовательно, целесообразность настоящей публикации) зависит от политической воли правительств улучшить положение в области соблюдения лесного законодательства. Даже хорошо продуманные инициативы по оказанию содействия соблюдению лесного законодательства потерпят неудачу, если на высшем уровне никто не несет политической ответственности за борьбу с коррупцией и за

отсутствие прозрачности. Нет простого решения этих основополагающих социально-экономических проблем, а лесной сектор может лишь оказывать ограниченное воздействие, поскольку решения, в значительной степени, могут находиться в других секторах. Поэтому необходимо также улучшать межотраслевое сотрудничество и активизировать участие заинтересованных сторон в решении вопросов, связанных с основными социально-экономическими и культурными факторами. Процессы правоприменения и управления в лесном секторе должны осуществляться не только в рамках национальных программ в области лесного хозяйства и в целях развития, но и совместно с другими секторами и, по мере возможности, в рамках существующих механизмов.

2. Незаконные виды деятельности в лесном секторе и их коренные причины

КАКИЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЯВЛЯЮТСЯ НЕЗАКОННЫМИ?

Широкий диапазон действий

Незаконные операции в лесном секторе происходят тогда, когда лесоматериалы заготавливаются, перевозятся, перерабатываются, закупаются или продаются в нарушение национального законодательства. Хотя на международном уровне было обращено внимание на проблемы, связанные с нелегальными рубками и торговлей незаконно заготовленными лесоматериалами, в лесном секторе совершаются многие другие незаконные операции. Не полный перечень приводится во Вставке 1.

ВСТАВКА 1

Примеры незаконной практики в секторе лесного хозяйства и лесной промышленности

Незаконные лесозаготовки

- Заготовки пород деревьев, которые находятся под защитой национального законодательства
- Закупки лесоматериалов у местных предпринимателей, которые были заготовлены без концессий
- Заготовки за пределами границ концессии
- Заключение контрактов с владельцами лесных угодий на заготовку лесоматериалов на их землях, но, вместо этого, ведение рубок деревьев на соседних государственных землях
- Заготовки в охраняемых зонах, таких как лесные заповедники
- Заготовки в запретных зонах, таких как крутые склоны, берега рек и водосборные бассейны
- Вывозка тонкомерных/нестандартных крупных деревьев
- Заготовки лесоматериалов в объемах, превышающих разрешенные
- Заготовки без соответствующего разрешения
- Заготовки лесоматериалов в нарушение договорных обязательств (например, акта экологической экспертизы, составляемого до проведения санитарных рубок)
- Незаконное получение концессий

Контрабанда лесоматериалов

- Экспорт/импорт пород деревьев, запрещенных в соответствии с национальным или международным законодательством, таким как Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания (Конвенция СИТЕС, Добавление I)
- Экспорт/импорт пород деревьев, перечисленных в Конвенции СИТЕС, без соответствующих разрешений (Конвенция СИТЕС, Добавления II и III)
- Экспорт/импорт бревен, лесоматериалов и других видов лесных товаров в нарушение установленных на национальном уровне запретов
- Неразрешенная перевозка лесоматериалов через региональные или национальные границы

- Вывозка незаконно заготовленных лесоматериалов из лесов на рынки
- Экспорт лесных товаров сверх документально зафиксированного объема экспорта

Методы, специально предназначенные для снижения размеров платежей, связанных с уплатой налогов и других сборов

- Объявление о продаже лесных товаров по ценам ниже рыночных и завышение затрат на приобретение лесоматериалов с целью снижения размеров объявленной прибыли и подоходных налогов
- Манипуляция с потоками денежных средств, эквивалентными долгу (перевод денежных средств дочерним компаниям или материнской компании, в которых погашение долга осуществляется более свободно, чем экспорт лесных товаров; завышение размеров платежей в счет погашения долга, что позволяет осуществлять более значительную и не облагаемую налогом репатриацию прибылей, снижая тем самым размеры объявленной прибыли и, следовательно, налогов)
- Чрезмерно высокая оценка услуг, полученных от родственных компаний, с целью снижения размеров объявленной прибыли и корпоративных и подоходных налогов
- Уклонение от выплаты роялти и пошлин путем занижения качества, объемов, показателей в отчетности и стоимости лесоматериалов и неправильной квалификации пород деревьев
- Неуплата лицензионных сборов, роялти, налогов, штрафов и других государственных сборов

Коррупцированные закупки

- Ограничение информации о контрактах на поставку
- Установление ненужных предзаявочных квалификационных требований с тем, чтобы исключить участие компаний в тендерных торгах на получение контрактов на поставки
- Специально приспособлять технические условия контрактов для конкретного поставщика
- Организовывать утечку конфиденциальной информации о тендерных торгах для предпочитаемого подрядчика
- Манипуляция с результатами оценки предложений с целью подавления конкуренции

Незаконная переработка древесины

- Переработка древесины без документации, подтверждающей ее законное происхождение (в необходимых случаях)
- Выполнение работ без лицензии на переработку древесины
- Выполнение работ без других необходимых лицензий и разрешений (например, разрешений на сброс сточных вод)
- Невыполнение положений лицензий, включая допустимые нормы загрязнения окружающей среды

Источник: Callister, 1999 г.

Проблема, затрагивающаяся развивающиеся и развитые страны

Хотя совершение незаконных операций не ограничивается только развивающимися странами, эти проблемы в этих странах, как правило, являются острыми, поскольку их ресурсы ограничены, зачастую не ясно, кому принадлежат лесные угодья и владение ими носит дискриминационный характер по отношению к местным, зависящим от лесов общинам, а гражданское общество – слабым. Поэтому передовые методы, представленные в настоящем докладе, в большинстве случаев базируются на результатах тематических исследований, проведенных в развивающихся странах.

Проблема, оказывающая значительное экономическое и социальное воздействие

Как и в других секторах, нелегальный характер незаконных видов деятельности затрудняет задачу определения их масштабов и стоимости. Во многих странах, где имеют место нелегальные рубки, объем незаконно заготавливаемых лесоматериалов может превосходить официальный годовой объем заготовки древесины. Например, по оценкам, объем незаконных лесозаготовок в Индонезии достигнул уровня, который вдвое превысил официально разрешенный уровень, составивший в 90-е годы 25-30 млн. м³ (Richards, 2004 г.). Кроме того, нелегальные рубки и торговля незаконно заготовленными лесоматериалами обычно связаны с другими видами незаконной деятельности, такими как отмывание денег, незаконный оборот наркотиков, подкуп государственных чиновников и уклонение от уплаты налогов. Таким образом, нелегальные рубки и торговля незаконно заготовленными лесоматериалами могут привести к огромным потерям для правительства в виде несобранных налогов, а также к долгосрочному негативному воздействию на экономику, вызванным деградацией окружающей среды и увеличением масштабов бедности. Незаконные лесозаготовки также ставят под угрозу средства к существованию сельских общин, занятых мелким лесным хозяйством, подвергая их недобросовестной конкуренции и истощая ресурсы, от которых они зависят. До тех пор, пока не будут решены эти проблемы, инвестиции, направленные на содействие устойчивому развитию лесного хозяйства, будут по-прежнему неэффективными.

КОРЕННЫЕ ПРИЧИНЫ НЕЗАКОННЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Результаты тематических исследований в одиннадцати странах, рассмотренных в настоящем докладе, свидетельствуют о том, что существует пять общих факторов, способствующих осуществлению незаконных видов деятельности в лесном секторе (Вставка 2):

- несовершенная политика и правовая основа;
- минимальный потенциал в области правоприменения;
- недостаточная информация о лесных ресурсах и незаконных операциях в лесном секторе;
- коррупция в частном секторе и в органах власти;
- высокий спрос на дешевые лесоматериалы.

Несовершенная политика и правовая основа

Ряд незаконных видов деятельности в лесном секторе могут быть обусловлены неадекватными стратегиями и законодательством (Вставка 3). Законы могут быть технически невыполнимыми, если они предписывают виды деятельности, процедуры и институциональные соглашения, на которые государством и гражданским обществом не выделяется адекватных финансовых и людских ресурсов. Законы могут также восприниматься как несправедливые и неприемлемые в социальном отношении, например, когда они игнорируют местные обычаи и нормы или даже предусматривают наказание за их применение. Во многих случаях законы не согласуются или идут вразрез с другими видами законодательства, а последствия их применения оцениваются неадекватным образом. В сочетании с неучастием общественности в разработке законов и в процессе принятия решений в лесном секторе, это может привести к долгосрочному негативному социальному, экономическому и экологическому воздействию, включая увеличение объемов незаконных операций в секторе лесного хозяйства (Вставка 4). Система владения лесными угодьями является нетранспарентной и дискриминационной. Поэтому исключительно важно провести реформу основ политики и законодательства с целью обеспечения устранения таких недостатков и содействия соблюдению законов. Примеры передовых методов в области разработки сбалансированных основ политики и законодательства приводятся в Главе 4.

ВСТАВКА 2

Факторы, способствующие совершению незаконных операций в лесном секторе**Несовершенные основы политики и правовые рамки**

- Отсутствие адекватной и всеобъемлющей политики, охватывающей все соответствующие заинтересованные стороны
- Законодательство, которое является несправедливым (например, которое не признает местных и традиционных обычаев)
- Законодательство, которое является нереалистичным и лишенным исковой силы
- Противоречивые и несогласованные стратегии и законодательство, в которых лесные кодексы и правила противоречат положениям законодательства в других областях (например, в сельском хозяйстве, горнодобывающей промышленности, добыче нефти или развитии инфраструктуры)
- Вводящее в заблуждение законодательство, в котором нечеткие правила создают возможности для различного толкования положений
- Законодательство с большим числом оперативных норм, зачастую частично дублирующих друг друга
- Законодательство, которое не генерирует достаточное число инициатив для обеспечения ведения лесного хозяйства и содержит весьма слабые сдерживающие механизмы, препятствующие совершению незаконных действий
- Нечетко сформулированные положения о правах собственности, включая права собственности государства

Слабый имплементационный потенциал государственных лесных администраций и правоприменяющих органов

- Отсутствие ресурсов для обеспечения соблюдения законодательства, как у лесохозяйственной службы, так и правоприменяющих органов
- Неадекватная координация внутри учреждений и между ними
- Отсутствие долгосрочных стратегий и приоритетов в отношении использования имеющихся ресурсов
- Чрезмерные дискреционные полномочия и коррупция
- Несуществующие или неэффективные механизмы урегулирования споров

Недостаточные данные и информация о незаконных действиях

- Ограниченные знания о состоянии лесных ресурсов и изменениях в этой области в динамике по времени (неадекватные исходные данные и потенциал в области мониторинга)
- Недостаточные знания о причинах таких изменений и их последствиях
- Несовершенный процесс распространения и использования существующих данных и знаний

Коррупция и отсутствие прозрачности

- Потенциальные возможности для принятия произвольных решений и для коррупции, когда от государственных учреждений и частных компаний не требуют обнародовать свои решения

Неадекватный потенциал в области осуществления и правоприменения

Многие акты лесного законодательства не применяются или недостаточно эффективно используются в связи с отсутствием политической воли, слабым институциональным потенциалом, коррупцией, полным несоблюдением норм права и т.д. Хотя при совершенствовании процесса применения законодательства необходимо уделять внимание внешним экономическим, социальным и институциональным факторам, на

ВСТАВКА 3

Общие слабые стороны политических и правовых основ в лесном секторе

- Несоответствия в законодательстве: положения, которые выходят за пределы возможностей страны в плане обеспечения их осуществления; положения, которые выходят за рамки того, что является необходимым для достижения разумных и обоснованных целей; и положения, которые выходят за рамки того, что является приемлемым в социальном отношении
- Ненужные, излишние или обременительные требования в отношении получения лицензий и разрешений
- Отсутствие положений о прозрачности и подотчетности в отношении процессов принятия решений в лесном секторе
- Неучастие местных неправительственных организаций в процессе экологически рационального ведения лесного хозяйства и отсутствие консультаций с ними
- Отсутствие основанных на участии заинтересованных сторон процессов при разработке законов
- Неэффективные механизмы направленного применения законодательства, предусмотренные в лесном законодательстве

Источник: Lindsay, Mekouar and Christy, 2002 г.

проведение законов в жизнь может оказать значительное влияние то обстоятельство, как изначально разрабатывается законодательство (см. предыдущий раздел). Поэтому существует опасность, когда имеют место слишком существенные различия между законодательством, с одной стороны, и его применением, с другой стороны (Lindsay, Mekouar and Christy, 2002 г.). Тем не менее, результаты тематических исследований, проведенных при подготовке настоящего доклада, показывают, что многие правительства не располагают необходимыми людскими и финансовыми ресурсами и руководящими кадрами для обеспечения действенного соблюдения лесного законодательства. Когда государственные учреждения являются слабыми, существует более сильный соблазн заниматься незаконными видами деятельности, поскольку вероятность обнаружения и наказания является низкой. В Главе 5 приводятся примеры передовых методов создания институционального потенциала для правоприменения и использования имеющихся ресурсов наиболее эффективным образом, наряду с примерами сотрудничества различных организаций, которое повышает уровень соблюдения законодательства.

Отсутствие информации о лесных ресурсах и незаконных операциях в лесном секторе

В основе успешных стратегий улучшения положения в области обеспечения соблюдения законодательства лежат обширные знания о ресурсной базе и ее использовании, которыми правительства и широкие круги общественности во многих странах не обладают. Данные лесной таксации и планы ведения лесного хозяйства являются неадекватными или вообще отсутствуют. Многие леса расположены в удаленных и недоступных районах, что затрудняет их мониторинг. Правительства зачастую принимают необоснованные решения, такие как установление разрешенных годовичных объемов рубки, не обладая при этом адекватными знаниями о неистощительном использовании лесных ресурсов. Без информации о производственных мощностях и/или эффективности использования лесных ресурсов, трудно судить о масштабах использования незаконно заготовленных лесоматериалов. Отсутствие точной информации также затрудняет процесс выявления и мониторинга масштабов распространенности и эволюции незаконных действий. Лесничие обладают незначительными знаниями о том, как собирать и хранить доказательства против нелегальных лесозаготовителей, а судьи редко знакомы с характером незаконных видов деятельности в лесном секторе. Даже когда информация имеется, она зачастую используется

ВСТАВКА 4

Запреты на лесозаготовки, возможно, способствуют увеличению объема незаконных операций

Незаконные лесозаготовки являются общей проблемой как до, так и после установления запретов на лесозаготовки. Например, во Вьетнаме, из-за установленного в 1997 году запрета на лесозаготовки и нехватки лесоматериалов объем незаконных лесозаготовок ежегодно возрастал, как минимум, на 100 000 м³.

Запреты на лесозаготовки могут также оказывать разрушительное воздействие на соседние страны посредством законной и незаконной торговли, контрабанды лесоматериалов и дестабилизации рынка. По утверждениям, установленный в 1989 году в Таиланде запрет на лесозаготовки привел как к незаконным лесозаготовкам, так и к увеличению объема импорта лесоматериалов через границы с Лаосом, Камбоджей и Мьянмой. Осуществление мер по охране природных ресурсов в Китае привело к увеличению объема импорта из Мьянмы и Российской Федерации, что потенциально способствовало увеличению объема истощительных лесозаготовок в северной части Мьянмы, на Дальнем Востоке России и в Восточной Сибири.

Кроме того, оказывается негативное экономическое и социальное воздействие, что еще более ослабляет стимулы к экологически рациональному ведению лесного хозяйства. Неучастие общественности в разработке и установлении запретов на лесозаготовки зачастую приводит к возникновению сопротивления на местах и продолжению незаконных видов деятельности для обеспечения насущных средств к существованию, особенно при отсутствии мер по созданию систем экономической и социальной безопасности, которые обеспечивают защиту от различных видов негативного экономического и социального воздействия.

Только там, где установление запретов на лесозаготовки сопровождается переходными корректировочными мерами, направленными на обеспечение альтернативных источников поставок лесоматериалов и создание систем экономической и социальной безопасности в целях доведения до минимума бремени для местных общин и непрерывного и эффективного природоохранного управления, они оказываются эффективными в качестве природоохранной стратегии. Так дело обстоит в Новой Зеландии, где природные леса были переданы в ведение Департамента охраны природы, который осуществляет дополнительные меры, оказывает оперативную поддержку и укомплектован квалифицированными специалистами, и где стратегия обеспечения поставок деловой древесины из плантаций была разработана за десятилетия до 1987 года, когда всем государственным природным лесам был присвоен статус природоохранных зон.

Источник: ФАО, 2001b

неэффективно и не распространяется среди соответствующих государственных учреждений и других заинтересованных сторон. Поэтому при совершенствовании процесса применения законодательства необходимо иметь более глубокие знания о лесных ресурсах и модернизированные средства мониторинга изменений в динамике по времени. Примеры передовой практики приводятся в Главе 6.

Коррупция и отсутствие прозрачности

Многие незаконные виды деятельности в лесном секторе ассоциируются с коррупцией. Коррупция – это сложное социальное, политическое и экономическое явление. Оно связано с использованием служебного положения для получения незаконной личной выгоды (Вставка 5). Хотя коррупция воспринимается по-разному в зависимости от конкретной страны, она, как правило, включает следующие типы поведения: конфликт интересов, присвоение чужого имущества или денежных средств, обман, взяточничество, коррупцию в политических целях, nepotизм и вымогательство. В настоящей публикации коррупция

ВСТАВКА 5

Что представляет собой коррупция?

С точки зрения этимологии, слово «коррупция» происходит от латинского глагола «corruptus» (ломать); оно, буквально, означает «сломанный предмет». В концептуальном смысле, коррупция - это форма поведения, которое идет вразрез с нравственностью, моралью, традициями, законом и гражданственностью.

В соответствии с классическим определением, которому следуют Всемирный банк и организация «Интернационал транспарентности», термин «коррупция» означает использование гражданским служащим своего служебного положения для получения незаконной личной выгоды. Однако случаи злоупотребления служебным положением и получения личной выгоды могут происходить как в государственных организациях, так и в частных компаниях и зачастую в сговоре между отдельными лицами из обоих секторов. Поэтому организация «Интернационал информации» в Ливане приняла следующее определение: «Коррупция - это поведение частных лиц или государственных должностных лиц, которые уклоняются от выполнения установленных обязанностей и используют свое положение для достижения личных целей и получения личной выгоды».

Глобальная программа борьбы с коррупцией Организации Объединенных Наций (ГПБК) определяет коррупцию как «злоупотребление служебным положением для получения личной выгоды» и, таким образом, включает как государственный, так и частный сектора.

Источник: Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), 2005 г.

означает действия, в которые вовлечены государственные должностные лица и частные предприниматели, которые затрагивают государственную и иногда частную собственность и властные полномочия, которые совершаются для получения личной выгоды и которые являются намеренными и носят скрытый характер.

Коррупция в лесном секторе включает:

- дачу взятки государственному должностному лицу или политическому деятелю за предоставление преференциального режима (например, заключение контракта на поставку, предоставление концессии на вырубку леса или субсидии);
- вымогательство финансовых средств должностными лицами у лесозаготовителей в обмен на то, чтобы искусственно легализовать незаконные операции (разрешения на транспортировку, лицензии на лесозаготовки, переход к другой системе пользования лесными угодьями);
- принятие официальных решений, которые отвечают интересам отдельных групп (например, при предоставлении концессий [см. Вставку 6]), при молчаливом согласии, что данная группа, в конечном итоге, оплатит эту услугу;
- лесозаготовительные компании относительно безнаказанно уклоняются от соблюдения национальных нормативных актов, благодаря протекции могущественных покровителей.

Причины, по которым растут масштабы коррупции, различаются в зависимости от стран. К факторам, способствующим росту коррупции, относятся: неправильная политика правительств; программы, которые плохо разработаны и контролируются; неэффективно работающие учреждения; неадекватные системы «сдержек и противовесов»; отсутствие сильных и организованных групп гражданского общества; слабая и/или коррумпированная система уголовного судопроизводства; неадекватные размеры жалования государственных служащих; и отсутствие подотчетности и транспарентности (ЮНОДК, 2005 г.).

Поскольку леса представляют собой ценный природный ресурс, зачастую находящийся под контролем или управлением государства, они являются важным потенциальным

ВСТАВКА 6

Общие методы коррупции при предоставлении концессий и выдаче контрактов на поставку

- Искусственное расширение полномочий при заключении контрактов (например, путем дробления контрактов на небольшие субподрядные договоры, что позволяет обойти требования в отношении санкционирования операции на более высоком уровне, или путем разработки двусмысленных правил проведения торгов и заключения контрактов в целях расширения дискреционных полномочий директивных органов)
- Ограничение информации о контракте с тем, чтобы обеспечить преимущества предпочитаемым сторонам
- Установление ненужных предзаявочных квалификационных требований, которые могут быть удовлетворены только предпочитаемой стороной
- Разработка технических условий таким образом, что им может отвечать только предпочитаемая сторона
- Организация утечки конфиденциальной информации о конкурентноспособных предложениях для предпочитаемой стороны
- Искажение этапа оценки путем введения нечетких критериев отбора и непонятных исключений из правил присуждения контрактов
- Потенциальные участники торгов, вступающие в соглашения, основанные на тайномговоре
- Потенциальные участники торгов, предлагающие взятки экспертам по оценке результатов торгов
- Потенциальные участники торгов, предлагающие достижение нереалистичных показателей, а затем дающие взятки ревизорам, чтобы избежать штрафных санкций
- Участники торгов, представляющие поддельную документацию об их финансовом положении, а затем спекулирующие полученными концессиями
- Использование инспекторов лесной администрации для того, чтобы они намеренно находили изъяны в лесозаготовительных работах, проводимых непривилегированными участниками торгов с тем, чтобы лишить их права на участие в торгах

Источник: по материалам публикации Wesberry, 2001; D. Young, Global Witness, личное сообщение, 2005 г.

источником политической власти и они, соответственно, связаны с высоким риском злоупотребления этой властью. В некоторых случаях коррупция в лесном секторе может быть органической частью систем протекций, которые поддерживают власть правящей элиты страны (Global Witness, 2004a). Государственные учреждения лесного сектора могут подвергаться доминирующему влиянию в нормативно-правовой области, становясь защитниками интересов промышленных компаний правящей элиты, обладающих концессиями. Создаются и поддерживаются взаимовыгодные отношения между отдельными частными предпринимателями и коррумпированными государственными должностными лицами за счет общего блага всего общества.

Отсутствие прозрачности в деятельности государственной лесной администрации и других учреждений, таких как полиция и армия, неясные структуры подотчетности, сложные административные процедуры и отсутствие доступа общественности к ключевой документации являются элементами, которые необходимо принимать во внимание при разработке стратегии, направленной на обеспечение более полного соблюдения законодательства в лесном секторе. Примеры применения передовых методов приводятся в Главе 4.

Тесная взаимосвязь, которая существует между наблюдаемыми уровнями коррупции и масштабами предполагаемых поставок незаконно заготовленных лесоматериалов, показана на Диаграмме 1.



ВСТАВКА 7

Основные международные антикоррупционные акты, принятые после 1996 года

Многочисленные правовые антикоррупционные акты, которые вступили в силу со середины 90-х годов, являются свидетельством того, что в настоящее время к коррупции относятся с большей серьезностью.

К этим актам, прежде всего, относятся:

- Межамериканская конвенция Организации американских государств (ОАГ) о борьбе с коррупцией, 1996 год
- Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных деловых операциях, 1997 год (www.oecd.org/document)
- Конвенция ЕС о борьбе с коррупцией, включая должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского союза, 1997 год (www.europa.eu.int)
- Конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией (Уголовное право), 1999 год (conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/173.htm)
- Конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией (Гражданское право), 1999 год (conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm)
- Конвенция Африканского союза о предотвращении коррупции и борьбе с ней, 2003 год (www.africa-union.org/home/Welcome.htm [see Official Documents])
- Конвенция Организации Объединенных Наций о борьбе с коррупцией, открытая для подписания в декабре 2003 года (www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html)

Источник: Transparency International, 2004b

За последние несколько лет был разработан ряд международных инициатив с целью решения проблемы коррупции (Вставка 7). Однако серьезным препятствием на пути успешного осуществления стратегии борьбы с коррупцией являются коррумпированные судебные органы. Если судебные органы коррумпированы, то правовые и институциональные механизмы, предназначенные для пресечения коррупции, какими бы целенаправленными, эффективными или настоящими они ни были, продолжают оставаться парализованными. К несчастью, неуклонно растет количество фактических данных в отношении широко распространенной коррупции среди сотрудников судебных органов во многих районах мира (ЮНОДК, 2005 г). В Главе 4 приводятся примеры передовых методов, которые могут применяться национальными правительствами в целях сокращения масштабов коррупции и усиления независимости судебных органов.

Спрос на лесоматериалы

В некоторых странах растущий рынок лесоматериалов зачастую способствует созданию избыточных производственных мощностей в лесной промышленности или чрезмерному вывозу лесоматериалов из стран-экспортеров, что, в свою очередь, может привести к незаконным операциям в лесном секторе. Хотя в настоящей публикации этот вопрос непосредственно не рассматривается, а уделяется внимание тем мерам, которые могут быть предприняты на национальном уровне странами-производителями лесоматериалов, в Приложении 3 дается общий обзор различных многосторонних и двухсторонних инициатив, направленных на содействие развитию ответственной торговли между странами-производителями и странами-импортерами. Сокращение спроса на лесоматериалы, заготовленные в результате незаконных рубок, по крайней мере, до тех пор, пока большее число стран-экспортеров не займут устойчивое положение на рынках, должно быть одним из ключевых компонентов будущего международного сотрудничества.

ВЫВОДЫ

- ✦ Незаконные операции в лесном секторе происходят тогда, когда лесоматериалы заготавливаются, перевозятся, перерабатываются, закупаются или продаются в нарушение национального законодательства.
- ✦ Основопологающими причинами осуществления незаконных операций в лесном секторе являются несовершенная политика и правовая основа; минимальный потенциал в области правоприменения; недостаточная информация о лесных ресурсах и незаконных операциях в лесном секторе; и коррупция в частном секторе и в государственных учреждениях.
- ✦ Стратегии улучшения положения в области соблюдения законодательства в лесном секторе должны основываться на результатах оценки основополагающих причин и на выявлении инструментов воздействия в целях борьбы с коррупцией.
- ✦ За последние несколько лет был разработан ряд международных инициатив с целью решения проблемы коррупции и пресечения незаконных операций в лесном секторе.
- ✦ Без проявления всеобъемлющей политической воли в целях улучшения положения в области соблюдения законодательства в лесном секторе, любые предпринимаемые меры имеют лишь ограниченные шансы на успех.

3. Разработка стратегии улучшения положения в области соблюдения законодательства в лесном секторе

ПОСЛЕДСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И КОРРУПЦИИ

Незаконные виды деятельности чреваты серьёзными последствиями для экономики, социальной сферы и окружающей среды, включая снижение государственных доходов, экологическую деградацию и усиление неравенства доходов.

Отсутствие социальной и экологической устойчивости

Лесное законодательство многих стран предписывает установление и достижение целей в области экологически рационального ведения лесного хозяйства, включая социальное обеспечение (помощь в обеспечении средств к существованию, рекреационная деятельность и т.д.) и охрану лесных экосистем (охрану водосбора, связывание углерода, сохранение биоразнообразия и т.д.), которые не имеют рыночной стоимости и, поэтому, могут представлять незначительный интерес для частных компаний и правительств, стремящихся получить сиюминутные политические и личные выгоды. Ведение лесозаготовок незаконными способами исключает достижение этих общественных и природоохранных целей и может привести к крупномасштабному экологическому ущербу. Незаконные виды деятельности могут стать угрозой сохранению биоразнообразия и в некоторых случаях могут нарушать положения Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания (Конвенции СИТЕС).

Деформация рынка

Незаконные виды деятельности могут деформировать весь глобальный рынок для ряда ключевых лесоматериалов, препятствуя тем самым осуществлению процесса устойчивого управления, который предусматривает более высокие издержки, связанные с правильным использованием природных ресурсов, надлежащей декларацией доходов и т.д. Незаконные лесозаготовки снижают рыночную стоимость лесных товаров, сокращают сравнительную рентабельность производимых устойчивыми методами лесных товаров и создают конкурентные преимущества для занимающихся незаконной деятельностью лесозаготовителей. Разница между производственными издержками законных и незаконных видов деятельности, а, значит, масштабы ожидаемого роста цен в том случае, если незаконные виды деятельности были бы ликвидированы, могут быть существенными. Например, по данным анализа, проведенного в Соединенных Штатах, цены на внутреннем рынке на круглые лесоматериалы были бы на 2-4 % выше в том случае, если «подозрительное» производство круглых лесоматериалов было бы ликвидировано. Экспортеры из Соединенных Штатов, в случае отсутствия незаконных лесозаготовителей, могли увеличить свой экспорт лесоматериалов примерно на 460 млн. долл. США в год (Seneca Creek Associates and Wood Resources International, 2004 г.).

Отсутствие ответственных инвестиций

В то время, как ответственные инвесторы избегают иметь дело со странами, где власть закона является слабой и где инвестиционные риски являются, соответственно, высокими, неразборчивые в средствах корпорации находят такое окружение весьма благоприятным. Со временем, корпорациям, которые участвуют в незаконных операциях,

возможно, удастся доминировать в лесном секторе в таких условиях. Если финансовые средства, вырученные в результате проведения этих незаконных операций, направляются за рубеж, то это ограничивает возможности реинвестирования в лесной сектор.

Уменьшение государственных доходов

Незаконные виды деятельности являются одной из главных причин снижения доходов во многих странах, лишая правительства доходов от сбора налогов, платы за лес на корню и других сборов, ассоциируемых с законным ведением лесного хозяйства. Например, в Камеруне, по оценкам, снижение доходов правительства только от уклонения от уплаты налога на рубку леса составляет от 5 до 10 млн. долл. США в год (Auzel et al., 2002 г.). По данным Всемирного банка, незаконные лесозаготовки приводят к дополнительной потере ресурсов только на государственных землях в размере от 10 до 15 млрд. долл. США в год (Всемирный банк, 2005 г.) По оценкам Сенатского комитета на Филиппинах, на протяжении 80-х годов страна ежегодно теряла до 1,8 млрд. долл. США в год в результате незаконных лесозаготовок. По расчетам правительства Индонезии, сделанным в 2002 году, издержки или упущенные поступления, связанные с незаконными лесозаготовками, составляли 3 млрд. долл. США в год.

Усиление неравенства доходов

Иногда высказываются мнения о том, что малоимущие слои сельского населения могут извлечь пользу из того, что нестрогое соблюдается законодательство, поскольку они могут нелегально заходить на государственные земли и использовать лесные ресурсы, не платя при этом налогов или других сборов за пользование лесными угодьями. Хотя взаимосвязь между незаконными видами деятельности и неравенством является весьма сложной, примеры, рассмотренные в ходе подготовки настоящей публикации, показывают, что, когда власть закона является слабой, основные заинтересованные стороны, обладающие значительной властью, в конечном итоге, стремятся контролировать процесс использования лесных ресурсов (Вставка 8). Коррупция затрагивает в большей степени существование неимущих, чем состоятельных слоев населения (Transparency International, 2004a). Поэтому выгода от незаконных действий, извлекаемая неимущими слоями населения, носит, по всей вероятности, временный характер. Кроме того, незаконные действия также ослабляют потенциал правительств в отношении оказания услуг, неимущим слоям населения, зависящим от эксплуатации лесов, таких как техническая помощь и установление и закрепление имущественных прав.

ВСТАВКА 8

Доходы от незаконных лесозаготовок: приносят ли они пользу неимущим слоям населения?

Хотя незаконные лесозаготовки могут привести к «впрыскиванию» больших сумм денежной наличности в тот или иной район, преимущества с точки зрения обеспечения средств к существованию являются незначительными и носят временный характер. В долине «Сико-Паулайя», Гондурас, законные и нелегальные заготовки около 11 000 м³ красного дерева в течение 2000 и 2001 годов принесли местному населению примерно 1, 2 млн. долл. США в виде заработной платы и прибыли. Однако более половины доходов были присвоены влиятельными жителями общин, а бедные группы, в конечном итоге, получили лишь менее четверти этой суммы. После растраты денег местными элитами и закупки цепных пил непосредственно для валки деревьев, лишь 6 % стоимости заготовленных лесоматериалов могли быть инвестированы, в конечном итоге, в обеспечение средств к существованию местных общин, и вполне вероятно, что самые бедные домашние хозяйства получили весьма незначительную часть этих средств.

Источник: Wells et al., 2004 г.

Политическая нестабильность

Незаконные лесозаготовки могут быть связаны с конфликтами и войнами. В некоторых странах лесоматериалами торгуют вооруженные группы, будь-то повстанцы или солдаты регулярной армии, или гражданская администрация, вовлеченная в вооруженные конфликты, либо для того, чтобы увековечить эти конфликты, либо воспользоваться конфликтными ситуациями для получения личной выгоды. Торговля «конфликтными лесоматериалами» подрывает процесс развития демократических институтов и политическую стабильность. За счет существенных доходов от незаконных лесозаготовок иногда финансируются и, тем самым, усугубляются национальные и региональные конфликты, как это имело место в Камбодже, Либерии и Демократической Республике Конго.

НЕОБХОДИМОСТЬ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПОДХОДЕ

Факторы, способствующие осуществлению незаконных операций в лесном секторе, являются многообразными, а также взаимосвязанными. Так, любая стратегия, направленная на решение проблемы, связанной с незаконными видами деятельности, должна быть всеобъемлющей и включать широкий диапазон политических, правовых, институциональных и технических альтернативных инструментов (см. Диаграмму 2) для того, чтобы:

- рационализировать политические и правовые основы (Глава 4);
- создать потенциал для обеспечения соблюдения законодательства (Глава 5);
- совершенствовать данные и знания о лесных ресурсах и лесном секторе в целом (Глава 6);
- вести борьбу с коррупцией.

В рамках стратегического подхода меры, препятствующие осуществлению незаконных видов деятельности, такие как более жесткие виды контроля и наказаний, должны быть тщательно сбалансированы с мероприятиями, которые поощряют типы поведения, основанные на соблюдении правовых норм, такими как побудительные стимулы и упрощенные положения и процедуры. Меры, направленные только на усиление контроля, редко являются успешными в тех случаях, когда сохраняется экономическая привлекательность противозаконного поведения. В этих случаях действующие незаконным образом лесозаготовители всегда найдут путь, чтобы избежать контроля.



Несколько стран уже признали срочную необходимость разработки комплексной и согласованной стратегии решения проблемы незаконных лесозаготовок на основе проведения консультаций с заинтересованными сторонами. Коста-Рика и Индонезия, например, разрабатывают стратегии, основанные на предотвращении, выявлении и пресечении незаконных видов деятельности (Вставки 9 и 10).

При осуществлении упомянутых выше мер, следующие четыре элемента представляются наиболее важными:

- **Устранение основополагающих причин незаконной деятельности.** Любая стратегия по пресечению незаконных видов деятельности в лесном секторе

ВСТАВКА 9

Костариканская национальная стратегия борьбы с незаконными лесозаготовками

В 2001 году Коста-Рика одобрила свой Национальный план развития лесного сектора после завершения продолжительного процесса, охватившего всех важных участников. Одной из приоритетных мер этого Плана является борьба с незаконными лесозаготовками в стране, которые превратились за последние годы в серьезную проблему. По содержащимся в Плане оценкам, не менее 25 % лесоматериалов, заготавливаемых в Коста-Рике, поступают из нелегальных источников. Министерство окружающей среды и горнодобывающей промышленности (МИНАЕ) провело ряд исследований с целью проанализировать коренные причины незаконных лесозаготовок и предложить меры для решения этой проблемы. В 2002 году, на основе результатов исследований и с помощью групп различных заинтересованных сторон, в частности, НПО «Фонд развития района вулканов Центральных Кордильер», МИНАЕ разработало комплексную пятилетнюю стратегию, направленную на:

- содействие развитию и укреплению технических, административных и правовых структур, которые способствуют осуществлению контроля за лесозаготовками;
- совершенствование инструментальных средств, которые необходимы для осуществления мониторинга социального поведения и использования лесных ресурсов;
- усиление потенциала в области управления региональных отделений Государственной лесной администрации;
- поощрение, координацию и обеспечение активного и эффективного участия групп гражданского общества в предотвращении незаконных действий в лесном секторе.

Эта стратегия включает широкий круг мер, направленных на предотвращение и обнаружение незаконных видов деятельности в лесном секторе и борьбу с ними. Она охватывает меры, препятствующие осуществлению незаконных лесозаготовок (более жесткий контроль на основе использования географических информационных систем (ГИС) и глобальных систем позиционирования (ГПС), оперативных бригад для борьбы с незаконными лесозаготовками, внутренних и внешних ревизий), а также меры, предназначенные для поощрения законных видов поведения (упрощение положений, пересмотр лесного законодательства, содействие лесовосстановлению и рациональному ведению лесного хозяйства). Внешняя консультативная группа, состоящая из представителей групп различных заинтересованных сторон, таких как научно-исследовательские учреждения, НПО, представители частного сектора, специалисты по вопросам окружающей среды и профессиональные ассоциации частных лесничих, помогает правительству в осуществлении этой стратегии.

Источник: МИНАЕ, 2002 г.

ВСТАВКА 10

Индонезийская национальная стратегия борьбы с незаконными лесозаготовками

Правительство Индонезии признало существование неотложной необходимости решения проблемы незаконных лесозаготовок. За последние два года целый ряд заинтересованных сторон участвовали в проведении подробной оценки и серии консультаций с целью разработки стратегии борьбы с незаконными лесозаготовками.

Стратегия, разработанная в результате этих консультаций, кратко изложена в виде состоящей из десяти пунктов Программы действий

- **Действие 1 - Демонстрировать приверженность и обеспечивать подотчетность:** учредить сбалансированную в политическом отношении многостороннюю комиссию с тем, чтобы инициировать, организовывать, контролировать и координировать осуществление Программы и назначить лицо, непосредственно подотчетное Президенту, для руководства ее работой.
- **Действие 2 - Определить легальные источники поставок лесоматериалов:** идентифицировать легальные источники поставок лесоматериалов и достигнуть общего согласия по этим вопросам с тем, чтобы дать возможность правоприменительным органам, покупателям и потребителям отличать легальные лесоматериалы от нелегальных и опубликовать четко сформулированные руководящие принципы в отношении того, что представляют собой легальные лесоматериалы.
- **Действие 3 - Совершенствовать процесс обнаружения:** осуществлять централизованный сбор и анализ информации, необходимой для обнаружения преступлений в области заготовки, транспортировки и переработки лесоматериалов. Это должно включать карты, изображения, получаемые с помощью дистанционного зондирования, разрешения и лицензии на лесозаготовку, транспортную документацию и лицензии и учетную документацию в отношении переработки древесины.
- **Действие 4 - Архивировать данные:** создать постоянную базу данных в отношении национального лесного сектора и обновлять и пополнять информацию о заготовках, переработке и транспортировке лесоматериалов.
- **Действие 5 - Обеспечивать прозрачность:** предоставлять широким кругам общественности информацию о заготовках, переработке и транспортировке лесоматериалов, когда такая информация не имеет прямого отношения к уголовному преследованию за преступления в лесном секторе.
- **Действие 6 - Модернизировать лесную промышленность:** сбалансировать спрос индонезийских лесозаготовительных предприятий с предложением заготовленных в стране легальных лесоматериалов и снизить потребность в незаконных лесозаготовках путем разработки комплексного плана рационализации деревообрабатывающей промышленности, который определяет и предписывает сократить потребление пиломатериалов предприятиями.
- **Действие 7 - Содействовать развитию торговли легальными лесоматериалами:** сократить спрос на нелегальные лесоматериалы и стимулировать спрос на легальные лесоматериалы путем продвижения на внутреннем рынке легальных лесоматериалов, заготавливаемых на основе рациональных методов ведения лесного хозяйства, и путем заключения соглашений с главными международными торговыми партнерами в отношении импортирования только легальных лесоматериалов.
- **Действие 8 - Создавать потенциал в области правоприменения:** укреплять все соответствующие учреждения, включая лесной сектор, полицию, воинские подразделения, судебные органы, транспорт и таможенную службу, путем проведения институциональной реформы, осуществления межведомственного сотрудничества и организации подготовки по вопросам, касающимся законов и положений в области лесного сектора, сбора фактических данных, ведения досье и преследования участников преступных сообществ таким образом, чтобы подвергнуть наказанию главных организаторов и исполнителей незаконных лесозаготовок, а не бедные слои местного населения.

- **Действие 9 – Вносить поправки в законы:** в необходимых случаях, вносить поправки в законы и положения в целях укрепления потенциала в области правоприменения и обеспечивать уголовное преследование, осуждение и вынесение соразмерных и удерживающих от совершения подобных актов приговоров ключевым преступникам в лесном секторе, включая организаторов незаконных лесозаготовок в лесном секторе и финансирующих их лиц, а также покупателей нелегальных лесоматериалов.
- **Действие 10 – Преследовать в уголовном порядке и осуждать преступников, действующих в лесном секторе:** обеспечить, чтобы основные участники незаконных операций, которые способствуют совершению преступлений в лесном секторе, организуют и финансируют их и извлекают из них пользу, подвергались аресту, активно преследовались в уголовном порядке и, в случае признания их виновными, осуждались и наказывались по всей строгости закона.

Источник: Н. Speechly, DFID, личное сообщение, 2005 г.

должна базироваться на глубоком понимании коренных причин, приведших к возникновению нынешней ситуации. Центральное значение имеет выявление коренных причин незаконных действий и определение путей борьбы с ними, а также средств оказания воздействия.

- **Установление порядка очередности мер по исправлению положения.** Необходим комплексный пакет взаимодополняющих мер борьбы с незаконной деятельностью в лесном секторе. Возможно, потребуется поэтапный подход, поскольку трудно заниматься всеми элементами стратегии сразу. В зависимости от социального, экономического и политического контекста, разные страны могли бы выбрать в качестве первоочередных мероприятий различные меры среди широкого круга руководящих принципов и передовых методов, изложенных в настоящем докладе. Отправные точки и порядок очередности должны быть тщательно проанализированы и спланированы на национальном уровне, и они должны опираться на ресурсы, имеющиеся у государственных учреждений и доноров.
- **Экономическая и политическая осуществимость.** В процессе классификации и определения очередности корректировочных мер, одним из центральных факторов является экономическая и политическая осуществимость. Важно проанализировать финансовые расходы, связанные с осуществлением любых мер, а также источники необходимых средств. Политический аспект касается степени, в которой государственные учреждения различных уровней стремятся сотрудничать в рамках общей стратегии борьбы с незаконными видами деятельности в лесном секторе. Без всеобъемлющей политической воли, направленной на совершенствование процесса соблюдения лесного законодательства, любые предпринятые меры будут иметь лишь ограниченные шансы на успех (см. также Главу 7).
- **Участие заинтересованных сторон.** Любая стратегия борьбы с незаконными видами деятельности должна опираться на открытый, всеобъемлющий и многосторонний процесс, опирающийся на эффективное участие всех заинтересованных сторон. Решающее значение имеет участие частного сектора, НПО и групп гражданского общества. Хотя это может замедлить данный процесс, нет сомнений в том, что основанный на участии сторон подход является самым лучшим, если не единственным путем для разработки стратегии, способной привести к долгосрочным положительным сдвигам в области обеспечения соблюдения и применения лесного законодательства.

ВЫВОДЫ

- ✦ Незаконные виды деятельности чреваты серьёзными последствиями для экономики, социальной сферы и окружающей среды, включая снижение государственных доходов, экологическую деградацию и усиление неравенства доходов.
- ✦ Любая стратегия, направленная на решение проблемы, связанной с незаконными видами деятельности, должна быть всеобъемлющей и включать широкий диапазон политических, правовых, институциональных и технических альтернативных инструментов, чтобы препятствовать незаконным видам деятельности и поощрять/облегчать поведение в соответствии с правовыми нормами.
- ✦ Четыре элемента являются самыми важными для обеспечения успешного применения стратегического подхода к совершенствованию процесса соблюдения законодательства: устранение основополагающих причин незаконной деятельности, установление порядка очередности мер по исправлению положения, оценка экономической осуществимости и принятие обществом реформ и обеспечение участия заинтересованных сторон.

4. Рационализация политико-правовой среды

Зачастую принято считать, что, если строго соблюдались бы законы, то в лесном секторе не было бы никаких проблем. Однако, из-за ряда упущений в области политики и законодательства, более строгое применение лесного законодательства не всегда способствует правомерному и устойчивому развитию лесного хозяйства. Перед тем, как приступить к определению путей создания институционального потенциала в целях обеспечения более полного соблюдения законодательства (Глава 5), в настоящей Главе излагаются руководящие принципы и приводятся примеры передовых методов с целью разработки обоснованных политики и нормативной базы, содержащей положения, направленные на снижение привлекательности незаконных и коррупционных методов для лесозаготовителей в лесном секторе.

ОЦЕНКА ОСНОВНЫХ ПРИЧИН НЕСОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Оценка сложных социальных, экономических, культурных и политических причин нарушения лесного законодательства позволит устранить коренные причины проблем, а не их симптомы.

Почему люди нарушают закон?

Существует много причин, почему люди нарушают закон, и побудительные стимулы будут различаться существенным образом в зависимости от вовлеченных в процесс игроков и видов деятельности, которыми они занимаются. Влиятельные игроки могут заниматься приносящими доход незаконными лесозаготовками в широких масштабах, поскольку они знают, что в отдельных ситуациях они могут остаться безнаказанными. Бедные фермеры могут ежедневно совершать незначительные правонарушения, поскольку они считают, что у них нет иного выбора. Может также существовать целый ряд других способствующих факторов: неопределенные и/или дискриминационные системы землевладения, способствующие тому, что на местах никто не несет ответственности за экологически рациональное ведение лесного хозяйства; запрет на использование лесов в качестве средств существования людьми, которые зарабатывают себе на жизнь заготовками лесоматериалов; обременительные бюрократические процедуры и сложный процесс выдвижения надлежаще заявленных требований; упущения в области политики и законодательства, из-за которых незаконные операции становятся более выгодными, чем законные виды деятельности; слабый контроль за исполнением законодательства и легкие наказания для нелегальных лесозаготовителей в случае их поимки; и невыполнимые положения, создающие впечатление среди пользователей лесными угодьями, что закон является несправедливым и не отражает реальное положение вещей. В некоторых случаях законы и положения в лесном секторе могли быть трудными для соблюдения, особенно для мелких производителей и жителей бедных сельских общин, которые, возможно, не имеют средств для того, чтобы выполнять дорогостоящие и сложные требования закона, или которые исключены из числа тех лиц, кто извлекает выгоду из расположенных поблизости лесов.

Анализ воздействия нормативно-правовой базы

Одной из важных задач в области обеспечения более строгого соблюдения лесного законодательства является рассмотрение политических и правовых основ, регулирующих деятельность в лесном секторе, и исключение требований, которые невозможно выполнить или которые являются противоречивыми. Выполнение этой задачи должно базироваться на

результатах анализа того, как правовые положения воздействуют на поведение игроков в лесном секторе, с точки зрения их финансовых, технических и управленческих возможностей для выполнения требований закона и с точки зрения их собственных потребностей. Финансовое воздействие правовых положений на основных игроков может быть проанализировано на основе использования методов стандартного экономического анализа. В тех случаях, когда правовые положения снижают рентабельность, исключая тем самым реальное соблюдение законодательных требований, как в примере Боливии (Вставка 11), правительство может рассмотреть вопрос об оказании поддержки в виде финансовых стимулов и/или компенсации, побуждающих лесозаготовителей соблюдать закон на добровольной основе (см. ниже раздел о повышении рентабельности законных лесозаготовительных операций).

Воздействие нормативно-правовой базы на бедные слои населения сельских районов

Общины, существование которых зависит от лесов, вероятно, будут в меньшей степени соблюдать лесное законодательство, если они будут считать, что это будет угрожать их средствам существования. Меры, предназначенные для борьбы с незаконными видами деятельности в лесном секторе, такие как запреты на лесозаготовки, оказываются иногда непродуктивными, поскольку влиятельные политические группы продолжают находить пути для заготовки и вывозки лесоматериалов, в то время как более уязвимые бедные слои населения и мелкие производители не в состоянии найти альтернативные средства к существованию (Molnar *et al.*, 2003 г.). Поэтому необходимо провести дополнительные анализы воздействия с тем, чтобы исследовать возможное воздействие закона на источники дохода бедных слоев населения (Вставка 12). Многие из этих видов воздействия не будут охвачены в упомянутых выше финансовых анализах только потому, что многие из лесоматериалов, которые имеют исключительно важное значение в качестве средств к существованию бедных слоев населения, не поступают на официальные рынки и, поэтому, не имеют рыночной цены. Борьба с торговлей незаконно заготовленными лесоматериалами и лесными товарами может привести к возникновению у жителей общин убежденности в том, что их средства существования и коммерческая деятельность не признаются или не разрешаются, подрывая их намерения легального использования леса.

ВСТАВКА 11

Анализ воздействия нормативной базы

После принятия в 1996 году нового лесного законодательства в Боливии, состоялось широкое обсуждение вопросов, связанных с финансовой жизнеспособностью устойчивого ведения лесного хозяйства в контексте новых положений, в которых были установлены новые сборы за лесное сырьё на корню. Был проведен экономический анализ финансовых последствий новых правил, и было установлено, что, хотя методы устойчивого ведения лесного хозяйства в соответствии с новыми положениями были способны по-прежнему обеспечить положительную величину нормы прибыли, они были менее рентабельными, чем традиционные методы лесозаготовок. Новые положения явились дополнительным бременем для лесозаготовителей, которые снижали доходность операций. В анализе делался вывод о том, что лесозаготовители по этой причине не будут заинтересованы соблюдать новое законодательство, и высказывались сомнения в отношении того, что лесной сектор в целом будет следовать этому законодательству. Такой вид анализа воздействия должен быть проведен во всех странах в целях проверки осуществимости новых правовых предписаний.

Источник: Bojanic and Bulte, 2002 г.

ВСТАВКА 12

Целевая группа пересматривает запрет на лесозаготовки в Китае

В недавно опубликованном докладе «Осуществление программы охраны природных лесов и программы освоения участков земли с уклоном: уроки и программные рекомендации» отмечается, что повсеместное введение запрета на лесозаготовки несколькими провинциями Китая не является оптимальным путем сохранения лесов, однако более адресный и основанный на учете местных условий подход (включая финансовые и институциональные меры) мог бы принести более позитивные результаты. Что касается других рекомендаций, то в докладе указывается, что более эффективным решением было бы ограничение объема незаконных лесозаготовок и повышение жизненного уровня сельского населения путем снятия запрета, в соответствующих случаях, на лесозаготовки в лесах, находящихся в коллективной собственности; разработки стратегии ухода с тем, чтобы перейти от наложения запрета на лесозаготовки в государственных лесах к устойчивому ведению лесного хозяйства; и подготовки плана использования лесных угодий, который обеспечивает охрану спелых природных лесов. Призывая к активному участию местных должностных лиц (включая сотрудников учреждений из других секторов) и представителей акционеров, доклад рекомендует совершенствовать процесс определения объектов и осуществления программы путем принятия специальных, направленных на сохранение окружающей среды критериев и более широкого применения рыночных механизмов.

Источник: Китайский совет международного сотрудничества в области окружающей среды и развития (КСМСОСР), 2002 г.

Мозамбик приложил заметные усилия за последние годы для того, чтобы проанализировать свое законодательство в области лесного сектора и охраны дикой природы в контексте борьбы с бедностью. Сокращение масштабов бедности является одной из главных общих целей мозамбикского общества. Как и другие сектора, подсектор лесного хозяйства и дикой природы разработал свои политику и стратегию, основанные на достижении этой национальной цели. Поэтому совершенствование процесса обеспечения соблюдения лесного законодательства оказывает позитивное воздействие на сокращение масштабов бедности, хотя это утверждение нельзя всегда считать само собой разумеющимся (Вставка 13).

Воздействие нормативно-правовой базы на крупный бизнес

Работающие на законных основаниях лесозаготовители зачастую испытывают опасения в связи с тем, что их интересы ущемляются менее добросовестными конкурентами и подвергаются воздействию государственных структур. Кроме того, крупные компании, действующие нелегальным образом, иногда оказываются вовлеченными в финансирование конфликтов и поставки оружия правительствам или группам мятежников в странах, где они осуществляют свою деятельность (Global Witness, 2004b). Любая компания, готовая отстаивать свои законные интересы, может быть подвергнута угрозе прекращения срока действия ее концессий и передаче этих концессий менее добросовестным конкурентам.

Однако недавние исследования показали, что, если весь объем экспорта, связанный с незаконными заготовками лесоматериалов, был бы постепенно ликвидирован к 2007 году, то цены на международном рынке на круглый лес, пиломатериалы и древесные плиты возросли бы, соответственно, на 19, 7 и 16 %, а компании, ведущие лесозаготовки на законных основаниях, значительно повысили бы свои доходы (Seneca Creek Associates and Wood Resources International, 2004 г.).

ВСТАВКА 13

Стратегия в интересах неимущих слоев населения, направленная на предотвращение, выявление и пресечение преступлений в лесном секторе в Мозамбике

На протяжении последнего десятилетия Мозамбик осуществлял процесс, основанный на участии всех заинтересованных сторон, в целях полного пересмотра и преобразования политических и правовых основ сектора лесов и дикой природы для того, чтобы гарантировать его действенный вклад в усилия по сокращению масштабов бедности и в устойчивое развитие. В результате проведения реформы политических и правовых основ, было разработано современное и сбалансированное законодательство для этого сектора. В настоящее время применяются различные системы лесопользования: от предоставления лесозаготовителям долгосрочных (на 50 лет) гарантированных концессий до управления лесными ресурсами на базе общин и создания полностью охраняемых территорий. Хотя еще предстоит завершить осуществление ряда регламентирующих мер, их подготовка идет полным ходом. По завершении этого процесса, Мозамбик будет иметь в своем распоряжении адекватные правовые положения для борьбы с незаконными видами деятельности в лесном секторе путем применения стратегии, основанной на предотвращении, обнаружении и пресечении, оказывая при этом содействие усилиям по борьбе с бедностью. Нынешние проблемы в отношении совершенствования процесса обеспечения соблюдения лесного законодательства не касаются политических и правовых основ, а, скорее, потенциала в области контроля за производством лесных товаров и торговлей ими.

Источник: Del Gatto, 2003 г.

Поэтому крайне важно обеспечить, чтобы нормативно-правовая база усиливала контроль правительства над природными ресурсами страны и отечественной лесной промышленностью путем интегрирования принципов транспарентности и подотчетности в осуществляемые промышленностью виды деятельности и посредством совместных усилий с международным сообществом с целью обеспечения того, чтобы правительство имело адекватный потенциал в области управления лесозаготовительной промышленностью, и постепенного вытеснения нелегальных лесозаготовителей с рынка.

ПОВЫШЕНИЕ СТЕПЕНИ ЯСНОСТИ, ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И СОГЛАСОВАННОСТИ ЛЕСНОГО И СВЯЗАННОГО С ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**Формулирование обоснованной и согласованной политики в области лесного сектора до разработки законодательства в этой сфере**

Как отмечалось ранее, наличие обоснованных и согласованных основ политики является одним из необходимых предварительных условий для разработки ясного, транспарентного и последовательного законодательства. Законы являются лишь инструментами для осуществления общей стратегии, и, возможно, потребуются провести всесторонний анализ осуществляемой политики перед тем, как приступить к разработке или пересмотру лесного и связанного с лесным хозяйством законодательства. В 1998-1999 годах Эквадор осуществил многосторонний процесс в целях выработки обоснованной политики в области лесного сектора, включая определение ряда целей и пяти общих приоритетов, которые в настоящее время обеспечивают общую основу для разработки лесного законодательства (Вставка 14).

Содействие обеспечению правовой определенности и более глубокого понимания законов

Один из основных принципов эффективного законодательства заключается в том, что законы доводятся до сведения тех заинтересованных сторон, которых они в наибольшей степени касаются. Правовая определенность способствует обеспечению соблюдения

ВСТАВКА 14

Реформа политики управления лесными ресурсами в Эквадоре

В 1998-1999 годах правительство организовало общенациональный многоотраслевой процесс с целью пересмотра политики 1995 года в области лесного хозяйства и превращения ее в стратегии неотложных и конкретных действий. К середине 1999 года была разработана Стратегия устойчивого развития лесного хозяйства Эквадора в результате достижения консенсуса между различными участниками лесного сектора, включая природоохранные организации и промышленные предприятия, местное и коренное население и жителей общин, профессиональные ассоциации и научные круги. В этой новой стратегии развития лесного хозяйства политика в области лесного сектора определяется как «концептуальные рамки, позволяющие всем заинтересованным сторонам, учреждениям, организациям, группам и отдельным лицам, соответственно, определять будущие решения, связанные с лесным сектором, и следовать этим решениям. Основой устойчивого развития, в соответствии с этой имплементационной политикой, является активное участие групп гражданского общества в различных учреждениях и на различных уровнях принятия решений». Политика в области лесного хозяйства состоит из ряда целей, стратегий и действий, предназначенных для осуществления в течение ближайших 20 лет.

В ней также содержится ряд инновационных руководящих принципов, которые должны быть отражены в законодательстве и в общественных институтах с целью обеспечения согласованности и последовательности:

- оказание поддержки и содействия устойчивому ведению лесного хозяйства;
- уделение приоритетного внимания специализации и взаимодополняемости;
- содействие заключению стратегических союзов;
- делегирование функций группам гражданского общества;
- эффективность, транспарентность и упрощение процессов;
- самостоятельность и гибкость;
- участие и взаимная ответственность.

Источник: Thiel, 2004 г.

законодательства, сокращает возможность произвольного толкования законов государственными должностными лицами и облегчает работу судебных органов. Правовая определенность достигается путем:

- создания четко определенных основ политики в области лесного сектора;
- разработки законодательства, которое является простым для понимания и недвусмысленным и которое базируется на испытанных подходах и содержит минимальные дискреционные полномочия;
- согласования определений правовых/лесохозяйственных терминов;
- обеспечения четкого разграничения полномочий между национальными, региональными и местными органами власти в отношении распределения лесных ресурсов и контроля за их использованием;
- повышения информированности о нормативно-правовой базе.

Создание механизмов нормотворчества, основанного на участии всех заинтересованных сторон

Обеспечение применения подхода к нормотворческой деятельности в лесном секторе, основанного на участии всех заинтересованных сторон, повысит транспарентность,

ограничит возможности для коррупции, обеспечит большую справедливость, сократит до минимума неправомерное влияние привилегированных групп и поощрит стороны выполнять требования закона. Это также позволит заинтересованным группам выражать свою озабоченность и защищать свои права от произвольных и односторонних решений правительств. В Гондурасе и Эквадоре, например, (Вставка 15) были приложены осознанные усилия с целью обеспечения учета различных точек зрения путем содействия осуществлению основанных на участии процедур при разработке нового лесного законодательства и технических норм. Участие широких кругов общественности является исключительно важным для выработки политики, в которой признаются потребности и возможности людей.

Обеспечение того, чтобы закон предоставлял реальные и широкие возможности для подлинного участия различных заинтересованных сторон в процессах управления и принятия решений

Участие заинтересованных сторон может принимать различные формы в зависимости от социально-экономических и институциональных контекстов, но нижеследующие общие руководящие принципы разработки правовой основы участия могут быть применены в большинстве ситуаций и адаптированы к ним (Lindsay, 2004 г.).

- Обеспечивать, чтобы закон предоставлял людям на местах возможности для приобретения подлинных прав на местные лесные ресурсы в соответствующих ситуациях (см. раздел в этой главе в отношении гарантирования прав на владение лесными угодьями).
- Разъяснять, гарантировать и обеспечивать соблюдение прав для участвующих групп.
- Обеспечивать, чтобы закон предусматривал участие местных общин в процессе принятия решений и распределения ресурсов в лесном секторе.

ВСТАВКА 15

Участие различных заинтересованных сторон в разработке лесного законодательства в Гондурасе и Эквадоре

Проект нового гондурасского лесного законодательства является результатом широкого многостороннего диалога, начатого в 1999 году, при участии профсоюзов фермеров, коренного населения, ассоциаций производителей лесоматериалов, профессиональных лесных ассоциаций, муниципальных органов, научных кругов, парламентариев и других участников, в рамках Гондурасской программы развития лесного сектора (ГПРЛС). Этот многосторонний диалог преобразовал лесной сектор путем активизация участия и усиления влияния групп гражданского общества в процессах принятия решений в области лесного сектора. Около 1000 человек из 138 организаций участвовали в работе примерно 100 совещаний, организованных с целью обсуждения вопросов, связанных с устойчивым ведением лесного хозяйства в Гондурасе, и достижения консенсуса по этим вопросам.

В Эквадоре, первый проект Норм устойчивого управления лесами для ведения лесозаготовок был подготовлен многосторонней группой экспертов. Эти Нормы были введены в действие к середине 2000 года после проведения интенсивных консультаций. Позднее они были модифицированы с целью более адекватного отражения реальных условий жителей лесных районов в рамках процесса, в котором активно участвовали пользователи лесами и представители государственных контролирующих органов. В результате, в январе 2001 года и, позднее, в июне 2004 года, были опубликованы усовершенствованные и дополненные варианты этих Норм.

Источники: Wells et al., 2004 г.; Zapata, 2005 г.; Thiel, 2004 г.; H. Thiel, личное сообщение, 2005 г.

- Определить простые и гибкие процедуры, на основе которых люди могли бы формировать группы для участия в процессах, происходящих в лесном секторе.
- Содействовать участию широких кругов общественности и транспарентности в процессе принятия решений в лесном секторе на национальном уровне (см. Вставку 16).
- Обеспечивать, чтобы закон был реалистичным, простым для понимания, и чтобы он был хорошо известен всем заинтересованным сторонам.
- Развивать гибкость правовой основы с тем, чтобы позволить применять подходы, соответствующие местным условиям.

ВСТАВКА 16

Трехсторонний подход к участию заинтересованных сторон в Гане

В ходе обзорного рабочего совещания по вопросам обеспечения соблюдения лесного законодательства и управления лесным хозяйством в Африке (АФЛЕГ), состоявшегося в марте 2005 года в Гане, был применен трехсторонний подход, основанный на участии представителей правительства, гражданского общества и частного сектора. Это был первый открытый и честный диалог между ключевыми заинтересованными сторонами лесного сектора Ганы по вопросам коррупции после подписания Декларации АФЛЕГ в Яунде, в 2003 году. Во время обсуждения были обеспечены равные условия посредством независимого содействия третьей стороны.

Различные участники затронули много проблем в отношении обеспечения соблюдения лесного законодательства и управления лесным хозяйством в Гане, включая:

- неэффективность мер по слежению за лесоматериалами;
- неудачная попытка сертификации лесов;
- необходимость дальнейшего укрепления потенциала и оказания более широкой поддержки;
- необходимость анализа и рационализации национальных законов;
- необходимость более широкого участия заинтересованных сторон в разработке планов ведения лесного хозяйства;
- необходимость обеспечения применения санкций при выявлении случаев незаконной деятельности;
- необходимость получения уточненной информации о принадлежности ресурсов и владении ими.

Участниками рабочего совещания был предложен ряд конкретных мер с целью усиления координации действий всех заинтересованных сторон, включая:

- создание условно независимого консультативного комитета для предоставления информации и консультативной помощи в отношении прогресса, достигнутого в ходе осуществления Декларации АФЛЕГ;
- определение задач для различных заинтересованных сторон, что приведет к разработке планов действий с измеряемыми показателями для целей мониторинга и оценки;
- многостороннее сотрудничество;
- создание сети для обмена информацией.

Был подготовлен проект плана действий с указанием приоритетов, ролей и обязанностей, который мог бы быть использован в качестве предварительной программы осуществления дальнейших мер.

Создание платформы для трехстороннего участия открыло более широкие перспективы для получения надежных результатов и их применения на практике посредством укрепления прав собственности на процессы и результаты для целого ряда участников.

Источник: M.Laurie, МСОП, личное сообщение, 2005 г.

Обеспечение прозрачности

Транспарентность – это один из ключевых факторов, способствующих сокращению масштабов коррупции и предотвращению сознательного участия государственных должностных лиц в незаконных видах деятельности. В лесном секторе отсутствие прозрачности, прежде всего, негативно влияет на заключение и мониторинг концессионных договоров, решения о контрактах на поставку, обязанности персонала и расчет размеров и взимание штрафов за незаконные виды деятельности. Поэтому прозрачность будет значительно улучшена в результате проведения реформ в области политики, связанных с предоставлением и мониторингом концессий и субсидий и с вопросами подотчетности в рамках лесной администрации.

Обеспечение полного и обязательного разглашения содержания документов в отношении лесного сектора, представляющих общественный интерес, позволит людям непосредственно содействовать обеспечению применения законодательства путем предоставления им информации о том, какие лесозаготовки в их местности являются законными, и к кому необходимо обращаться в том случае, если эти заготовки являются незаконными. Эти меры помогут улучшить ситуацию в области соблюдения законодательства, позволяя решениям и действиям лесной администрации завоевать доверие широких кругов общественности. Поэтому следующая информация должна быть в распоряжении общественности:

- все виды законодательства в области лесного сектора и связанные с ним правила, положения, решения и указы (Вставка 17);
- данные инвентаризации лесов, содержащие сведения о размерах лесов, типе лесов, их местонахождении и оценке стоимости (см. Главу 6);
- карта, основанная на результатах упомянутых выше исследований и содержащая сведения о лесопользовании, например, об охране лесов, общинных лесах, эксплуатационных лесах, а также карты концессий с указанием границ и лесосек, где производится валка леса;
- соглашения о концессиях и инвестициях, содержащие сведения о социальных и природоохранных обязанностях обладателей правового титула, включая четко определенное право инспекторов лесной охраны и независимых контролеров в любое время инспектировать леса/лесопильные заводы;
- подробные данные о собственности владельцев концессий, порубочных билетах, лицензиях на перевозку, сборе и экспорте лесоматериалов и т.д.;

ВСТАВКА 17

Повышение степени прозрачности в Боливийской лесной администрации

Боливийская лесная администрация (Superintendencia Forestal), которая является государственным органом контроля за ведением лесного хозяйства, обязана по закону проводить ежегодные публичные слушания для того, чтобы отчитаться о своей работе и предоставить возможность представителям общественности задать вопросы о ее деятельности. Граждане могут запросить копии официальных документов. Аналогичным образом, Министерство по вопросам устойчивого развития может лишь модифицировать положения, которые входят в его компетенцию (технические правила) на основе консультаций с заинтересованными сторонами посредством проведения публичных слушаний. Распределение концессий на лесозаготовки и продажа лесоматериалов, конфискованных у нелегальных лесозаготовителей, должны осуществляться в ходе открытых аукционов.

Источник: Pacheco, 2004 г.

- структура лесных департаментов и контактная информация и должности сотрудников лесных департаментов;
- реестр деловых кругов и данные о родственных связях всех государственных должностных лиц с владельцами предприятий лесозаготовительной промышленности;
- список компаний, в отношении которых было установлено, что они занимаются незаконными видами деятельности (Вставка 18), включая выраженный в прямой форме запрет на участие в последующих аукционах и процедурах распределения концессий.

Эти документы, по мере возможности, должны быть размещены в сети Интернет, а печатные экземпляры предоставляться лесными департаментами.

К другим специальным передовым методам относятся:

- установление четко определенных функций и обязанностей сотрудников лесных департаментов и пределов функциональных полномочий (кто и какие документы может подписывать, кто и за какие решения несет ответственность и т.д.), а также роли других заинтересованных сторон;
- обеспечение того, чтобы процесс назначения высокопоставленных должностных лиц проходил в соответствии с понятными и транспарентными правилами (Вставка 19);
- организация открытых и транспарентных тендерных торгов/конкурсов с хорошо разрекламированными правилами и условиями выдачи подрядов на поставку и концессий (Вставка 20) – что должно включать публикацию отчета после проведения торгов о том, какие участки и кому были выделены, сколько было за них заплачено, и почему некоторые участки (если таковые имелись) не были выделены;
- ослабление контроля за выдачей концессий со стороны политических элит посредством нового законодательства в целях предотвращения того, чтобы процесс

ВСТАВКА 18

Информирование общественности о незаконных видах деятельности в Камеруне

Правительство Камеруна улучшило информирование заинтересованных сторон в лесном секторе о незаконных действиях и опубликовало несколько списков компаний, которые совершили эти незаконные акты и были оштрафованы. В анализе опубликованных документов подчеркиваются расхождения между общей стоимостью наложенных штрафов и той ее частью, которая была уплачена до настоящего времени:

- по данным официального отчета, опубликованного в августе 2003 года, общая сумма наложенных штрафов составила 6,2 млн. долл. США, из которых 1,3 млн. долл. США или 21 % были к тому времени уплачены;
- к апрелю 2004 года общая сумма наложенных штрафов составила 7,2 млн. долл. США, из которых, по поступившим данным, 1,4 млн. долл. США или 20 % были уплачены;
- по данным самого последнего официального отчета за октябрь 2004 года, общая сумма наложенных штрафов составила 7,5 млн. долл. США, из которых, по поступившим данным, 37 % были уплачены.

Эти данные свидетельствуют о необходимости принятия дополнительных мер с целью обеспечения своевременного реагирования правительства на незаконные действия и большей транспарентности в процессе сообщения такой информации.

Источники: Amariei, 2005; Global Witness, 2005a

ВСТАВКА 19

Ограждение руководителя лесной администрации от неправомерного воздействия частного сектора и политического влияния в Боливии

В Боливии, решения главы Лесной администрации (*Superintendente Forestal*) зачастую принимались под политическим нажимом со стороны правящей партии или частных компаний, который осуществлялся через Министра, обладавшего огромными дискреционными полномочиями в отношении снятия тех или иных сотрудников со своих должностей. В соответствии с новой правовой системой, созданной в 1996 году, глава Лесной администрации назначается Президентом Республики, который должен выбрать из короткого списка, состоящего из трех кандидатов, предложенных Конгрессом. Назначение на этот пост производится на шесть лет, что не совпадает по времени с пятилетним сроком президентского мандата. Глава Лесной администрации может быть освобожден от занимаемой должности только на основе осуществления открытого институционального процесса, в ходе которого необходимо доказать, что имели место либо полная некомпетентность, либо коррупционные действия. В результате, первый глава Лесной администрации, который был назначен в соответствии с новой системой, занимал свой пост в течение нескольких лет, что кардинально отличалось от практики прошлых лет, связанной с непрерывной сменяемостью руководителей. Администрации также удалось привлечь более квалифицированных специалистов и более активно проводить кадровую политику, основанную на оценке сотрудников по их профессиональным качествам. Однако назначение нового главы Лесной администрации было отложено в связи с тем, что политические партии не смогли достигнуть соглашения о том, кто должен быть назначен на этот пост.

Источник: Contreras-Hermosilla and Vargas Rios, 2002 г.

ВСТАВКА 20

Более жесткие и прозрачные правила распределения концессий в Камбодже

Первая концессия была предоставлена в 1994 году, и в течение трех лет 33 концессионных проекта осуществлялись в условиях почти полной анархии и охватывали леса площадью почти 7 миллионов гектаров из 10,7 миллионов гектаров лесных угодий Камбоджи. В 2002 году правительство приступило к реструктуризации концессионной системы и стало утверждать концессии на основе более жестких правил, особенно в отношении экологического и социального воздействия и устойчивого развития лесного хозяйства, применяемых в рамках концессий на эксплуатацию лесов. В результате осуществления этого процесса, из 33 первоначально выданных концессий только шесть были оставлены в списке для окончательного утверждения на основе обновленных требований. Однако, три года спустя, эти шесть компаний не смогли представить адекватные планы ведения лесного хозяйства, и поэтому в настоящее время в Камбодже полностью приостановлен процесс распределения концессий.

Источники: Amariei, 2004 г.; D. Young, Global Witness, 2005 г.

- выдачи концессий и, по мере возможности, лесная промышленность не находилась в руках/под контролем политиков или должностных лиц, назначенных на высшие посты в лесной администрации, членов их семей и подставных лиц;
- инициирование инспекций для осуществления независимого мониторинга лесов в целях усиления деятельности официальных контрольных и ревизионных органов. Инспекции, которые проводятся независимыми органами, не имеющими личной заинтересованности в деятельности проверяемой компании или регулирующего органа, в значительной степени укрепляют доверие широких кругов общественности к методам правоприменительной и нормативной деятельности (см. Вставку 21 и раздел о независимых лесных инспекторах в Главе 5);
 - организация семинаров, рабочих совещаний и публичных слушаний в целях предоставления информации всем заинтересованным сторонам о правилах и положениях в области лесного сектора (услуги по распространению знаний и опыта среди мелких и крупных лесозаготовителей, предприятий деревообрабатывающей промышленности, торговцев, НПО и т.д.);
 - обеспечение прозрачности в процессе преследования в уголовном порядке ключевых правонарушителей – во многих случаях, даже будучи арестованными, правонарушители, обладающие средствами оказывать влияние на судебные органы, избегают судебного преследования (см. также раздел о роли судебных органов в Главе 4).

Содействие обеспечению согласованности нормативно-правовой базы

Согласованность означает такую ситуацию, когда одно правовое положение прямо не противоречит другому правовому положению. Лесное законодательство должно быть согласовано с точки зрения внутреннего содержания и с другими документами (например, о владении землей, управлении государственным имуществом, субсидиях, инфраструктуре, правилах торговли), используемых для проведения соответствующей политики.

Лесное законодательство может способствовать согласованию политики с другими секторами, но вряд ли стоит ожидать, что только один закон может урегулировать все конфликты и противоречия в области политики (Christy, 2004 г.). Поэтому адекватная

ВСТАВКА 21

Независимый мониторинг лесов в Камеруне

Некоторые меры, принятые в целях пресечения незаконных актов в лесном секторе Камеруна, связаны с тем, как государственные учреждения обрабатывают информацию и принимают решения в отношении введения в действие специального законодательства. В этой связи, правительство Камеруна произвело ряд важных изменений, касающихся обеспечения соблюдения лесного законодательства, таких как создание Центрального контрольного органа (Unité Centrale de Contrôle), что позволяет избежать риска оказаться под влиянием лесной администрации и отчитываться непосредственно перед Министром. Этому Органу оказывает помощь независимый наблюдатель, услуги которого предоставляются на основе договорного соглашения между правительством Камеруна и организацией «Глобал Витнес» (Глобальный свидетель), природоохранной НПО, действующей в качестве контрольно-ревизионного органа с 2001 года (экспериментальный этап) до настоящего времени. Ожидается, что это соглашение будет продлено еще на три года.

Источник: Amarié, 2005 г.

структура нормативно-правовой базы должна включать анализ правовых взаимосвязей (см. раздел о межсекторальных связях и сотрудничестве в Главе 4). Некоторые страны, такие как Гондурас (Вставка 22) и Камбоджа (Вставка 23) следуют в этом направлении, прилагая значительные усилия в области гармонизации лесного и связанного с лесным хозяйством законодательства.

ВСТАВКА 22

Гармонизация лесного законодательства в Гондурасе

В новом проекте лесного кодекса, представленном на рассмотрение Парламента Гондураса, предпринимается попытка согласовать и объединить в единый законодательный акт все существующие законы, регулирующие управление лесами, охраняемыми территориями и заповедниками, включая мероприятия, связанные с заготовкой, сохранением, охраной, восстановлением и устойчивым развитием лесов. Этот проект лесного кодекса прямо направлен на устранение значительной части сложных и запутанных положений предыдущего законодательства, которые препятствуют соблюдению законов и благому управлению (таких как расхождение между нормами лесозаготовок в планах ведения лесного хозяйства и правилах государственной лесной администрации). Новый проект лесного кодекса является итогом всестороннего пересмотра нормативно-правовой базы лесного законодательства. Он содействует проведению институциональных реформ в целях снижения нынешних темпов вырубki лесов и уменьшения числа нарушений правил рубки и укрепления институционального потенциала. В нем предлагается создать новое министерство лесов с целью оказания содействия укреплению лесной администрации, обеспечению применения лесного законодательства и усилению политической ответственности за устойчивое развитие лесного хозяйства. Это новое институциональное соглашение должно также способствовать достижению общих целей страны в области развития.

Источники: Wells et al., 2004 г.; Zapata, 2005 г.

ВСТАВКА 23

Независимый и всеобъемлющий обзор лесного сектора в Камбодже

В обзоре, проведенном в 2003 году Объединенным координационным комитетом представителей Правительства и доноров, был затронут широкий круг связанных с лесами вопросов: от устойчивого развития лесного хозяйства до вопросов владения лесными угодьями, институциональных соглашений и участия заинтересованных сторон на основе использования комплексного подхода. Были предприняты попытки определить важность каждого вопроса в рамках общей политической основы, а не рассматривать их в качестве отдельных проблем. Учитывались многочисленные и глубокие связи с другими секторами, наряду с более широкомасштабными изменениями, связанными с осуществлением процесса демократизации в Камбодже. Один из выводов этого обзора состоял в том, что необходимо прекратить использование системы предоставления концессий и содействовать развитию общинного лесного хозяйства. В нем также предлагалось заключение в лесном секторе соглашений о партнерстве между государством и муниципальными образованиями (см. в Главе 5 более подробную информацию о товариществах).

Источник: Amariei, 2004 г.

СВЕДЕНИЕ К МИНИМУМУ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ СТРУКТУР, МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ ПРОЦЕДУР И УПРОЩЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ

Децентрализация

Децентрализация может – если она проводится в соответствующих условиях – содействовать упрощению бюрократических процедур. Она может также привести к большей транспарентности в области управления при условии, если она планируется и осуществляется таким образом, чтобы процедуры и решения были бы открыты для тщательного изучения, а должные лица местных органов власти были бы действительно подотчетны местному населению. Многие страны, включая Боливию и Индию, наделяют местные органы власти полномочиями принимать стандартные решения с тем, чтобы уменьшить число бюрократических барьеров, с которыми сталкиваются лесозаготовители

ВСТАВКА 24

Децентрализация органа управления лесным хозяйством в Боливии

Новый Лесной закон 1996 года передал некоторые полномочия региональным и местным администрациям в соответствии с процессом Участия народных масс, начатым в 1994 году. В настоящее время региональные администрации занимаются осуществлением надзора за государственными инвестициями в лесной сектор, формулированием региональной лесной политики и разработкой программ по созданию технического потенциала. Муниципальные образования оказывают содействие Государственной лесной администрации (*Superintendencia Forestal*) в осуществлении мониторинга лесозаготовок в соответствии с разрешениями на сплошные рубки и в инспектировании поставок сырьевых материалов лесопильным заводам, находящимся в их ведении. Теоретически, эти новые связанные с лесным сектором мероприятия должны полностью финансироваться из доходов от концессий и сборов за сплошные рубки, выделяемых региональным и местным администрациям. Для сокращения риска коррупции на региональном и местном уровнях, процесс децентрализации включал предоставление местным организациям гражданского общества полномочий избирать комитеты по надзору с целью мониторинга финансовых ресурсов муниципальных образований. Применение этих механизмов дало различные результаты. В некоторых случаях они активизировали участие местного населения, сделали муниципальные власти более демократичными, увеличили объем муниципальных расходов в лесном секторе и расширили ассортимент услуг по вопросам ведения лесного хозяйства, предоставляемых местным пользователям лесными угодьями. Однако, в других случаях, эти механизмы усилили власть местных элит и оказали незначительное влияние на повышение роли социально обособленных групп населения в процессе принятия решений, не способствуя тому, чтобы проблемы лесного сектора вошли в число приоритетных задач муниципальных властей. Неодинаковое реагирование на проблемы лесного сектора, обусловлено, главным образом, значимостью лесных ресурсов в экономике муниципальных образований, влиятельностью организаций общин и наличием политической воли у избранных местных органов власти. Функции комитетов по надзору иногда брали на себя политические партии; в других случаях они активно выполняли свои надзорные функции, особенно, когда организации местных общин участвуют в местной политической жизни. Кроме того, объем финансовых ресурсов, которые, как ожидается, должны выделяться местным органам власти для выполнения ими своих новых функций, сократился с течением времени в связи с уменьшением объема сборов за лес на корню, часть которых эти органы получают. Несмотря на наличие этих проблем, децентрализация в Боливии в значительной мере способствовала внедрению более транспарентных и подотчетных процессов принятия решений в лесном секторе.

Источник: Pacheco, 2004 г.

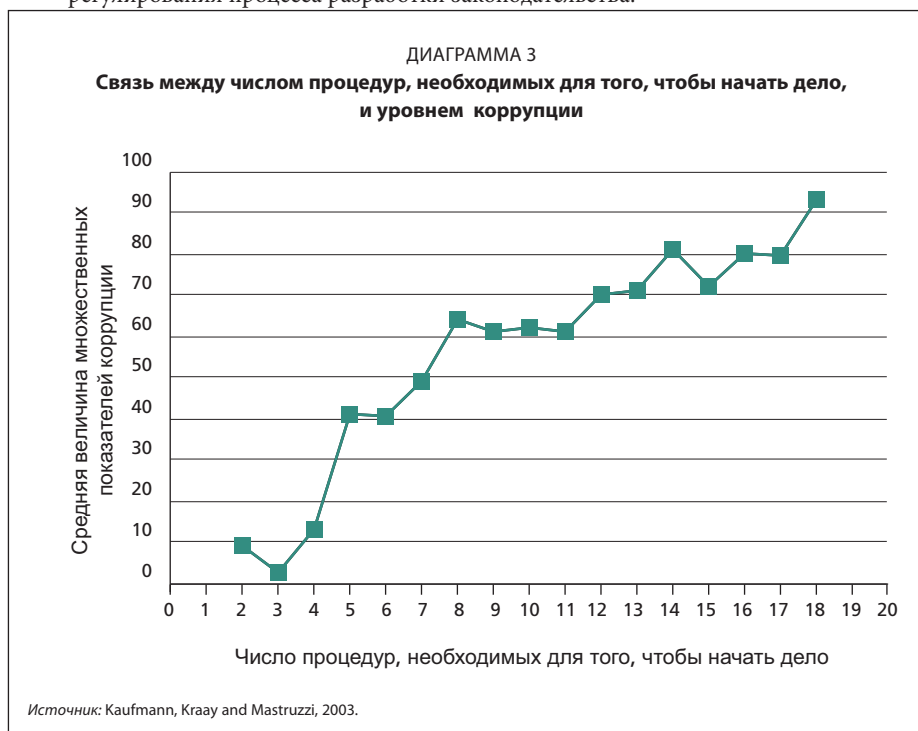
для получения от правительства разрешительных документов (Вставка 24). Само собой разумеется, процесс децентрализации должен сопровождаться мерами по укреплению потенциала децентрализованных учреждений и устойчивым финансированием бюджетов местных правительств в целях обеспечения применения лесного законодательства (более подробную информацию см. в Главе 5). Децентрализация не является каким-либо средством борьбы с коррупцией, но она может помочь сделать более подотчетным и транспарентным процесс принятия решений в лесном секторе.

Упрощение и рационализация лесного законодательства

Отказ от чрезмерного расширения нормативно-правовой базы. По данным нескольких уже упомянутых исследований, зачастую существует взаимосвязь между тем, насколько многочисленными являются нормативные положения, и тем, насколько значительными являются масштабы коррупции и «неформальной» (или нелегальной) экономики (см. Диаграмму 3). Развивающиеся страны стремятся иметь слишком большое количество нормативных положений (Всемирный банк, 2004 г.). Чрезмерное расширение нормативно-правовой базы зачастую является показателем слабой политической основы, которая неадекватно определяет долгосрочную концепцию развития лесного сектора. Это усиливает риск возникновения правовых несоответствий, противоречий и частично совпадающих юрисдикций и усложняет понимание нормативного режима, оказывающего воздействие на лесной сектор. Все это, в свою очередь, позволяет принимать в большей степени дискреционные решения и, поэтому, расширяет возможности для коррупции.

Следующие руководящие принципы могут помочь правительствам ограничить расширение нормативно-правовой базы и число частичных совпадений и несоответствий:

- Обеспечить выработку и осуществление согласованной и обоснованной политики управления лесными ресурсами перед тем, как перейти к законотворчеству, с целью регулирования процесса разработки законодательства.



- Провести комплексный правовой анализ в целях выявления возможностей для упрощения правовой основы.
- Сократить количество правил с учетом результатов правового анализа, который выявит наличие частичных совпадений и несоответствий. В тех случаях, когда официальное решение или другая бюрократическая процедура, предусмотренные в законе или в правилах, явно и непосредственно не связаны с достижением цели в области политики, они должны быть устранены (Вставка 25).
- Адаптировать остальные правила в целях обеспечения согласованности с другими существующим законами, включая межучрежденческие и межотраслевые акты (землевладение, управление лесным и сельским хозяйством и ресурсами дикой природы, охрана окружающей среды, права коренного населения, торговля и т.д.)
- Преобразовать новые законодательные акты в эксплуатационные нормы и положения в кратчайшие сроки после принятия новых законов.

Следует отметить, что иногда полный обзор и пересмотр всего лесного законодательства, возможно, является наиболее эффективным подходом.

ВСТАВКА 25

Новая Президентская директива, направленная на сокращение масштабов противоречивого регламентирования в Индонезии

Новая Директива, изданная в марте 2005 года, включает положения, которые закладывают основу для решения исключительно важной проблемы, связанной с деятельностью несоответствующих правовым нормам предприятий по валке леса, лицензии которым выдаются районными администрациями; в 2002 году на эти предприятия приходилось 45 % объема производственных мощностей (и, предположительно, объема экспорта) индонезийских лесопильных заводов.

Согласно положениям 2.9(а) и 2.10(а), губернаторы и главы районов должны, соответственно, «отменить и пересмотреть указы, которые противоречат законодательству в лесном секторе». Это означает, что губернаторам и главам районов необходимо отменить всеобъемлющие законы провинций или районов, которые противоречат акту РР 34/2002. Таким образом, региональные законы, которые позволяют властям провинций или районов, по собственной инициативе, предоставлять концессии на территории государственных лесов (без предварительного разрешения на национальном уровне), должны быть незамедлительно изъяты из законодательства в соответствии с новой Президентской директивой.

Согласно положениям 2.9(с) и 2.10(с) Президентской директивы, губернаторам и главам районов необходимо «аннулировать лицензии на проведение деловых операций, связанных с [концессиями на эксплуатацию лесных угодий], которые идут вразрез с действующим законодательством». Иными словами, выданные провинциями или районами концессии на эксплуатацию лесных угодий на территории государственных лесов должны быть аннулированы.

И, наконец, в соответствии с Президентской директивой, органы власти провинций и районов должны «аннулировать лицензии деревообрабатывающих предприятий, использующих незаконно заготовленные лесоматериалы, и обращаться с ними в соответствии со своими полномочиями», согласно положениям 2.9(d) и 2.10(d). Проще говоря, это означает, что по Президентской директиве, лесопильные заводы, которые потребляют незаконно заготовленные лесоматериалы, должны быть закрыты органами власти провинций и районов.

Этот новый закон, по-видимому, представляет собой новое мощное средство борьбы с главными инициаторами незаконных лесозаготовок в Индонезии, а именно органами власти провинций и районов, которые выдают разрешения на рубку леса в промышленных масштабах с нарушением норм рационального ведения лесного хозяйства на территории государственных лесов якобы от имени местного населения, хотя это случается редко.

Источники: Н. Speechly, ДМР, личное сообщение, 2005 г.; D.W. Brown, личное сообщение, 2005 г.

Упрощение лесного законодательства в отношении планирования управленческой деятельности. Упрощение правил и положений в области лесного сектора, включая требования о составлении планов лесоустройства для мелких владельцев, значительно повысит степень соблюдения законодательства и ограничит возможности для дискреционных решений и субъективного толкования лесного законодательства государственными должностными лицами и лесозаготовителями. Соответствующее законодательство, предусматривающее составление более простых планов лесоустройства для мелких или действующих на базе общин лесозаготовителей, было разработано во многих странах, включая Аргентину, Боливию, Бразилию, Бутан, Вьетнам, Гамбию, Гватемалу, Индонезию, Камбоджу, Камерун, Кению, Лаосскую Народно-Демократическую Республику, Малави, Мексику, Мозамбик, Мьянму, Непал, Объединенную Республику Танзанию, Парагвай, Сенегал, Филиппины, Чили и Эквадор (ФАО, 2004а).

Использование простых критериев и требований в отношении планирования, лесозаготовок и оценки ресурсов значительно облегчает задачу соблюдения и применения законодательства и мониторинга участковыми лесничими (Вставки 26 и 27). Однако службы распространения знаний в области лесного сектора должны играть ключевую роль в этом процессе, в качестве координаторов, пропагандистов и технических специалистов, оказывающих помощь местным общинам и мелким лесозаготовителям в развитии своего собственного потенциала управления лесным хозяйством.

Правила и положения могут быть также упрощены для системы платежей за концессии и лесозаготовки (Вставка 28).

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСНЫЕ УГОДЬЯ

Незаконные лесозаготовки зачастую являются результатом слабого контроля за использованием ресурсов или отсутствия такого контроля. Поэтому гарантия от необоснованного лишения прав собственности на лесовладение является одним из наиболее важных механизмов, предназначенных для обеспечения учета лесохозяйственных работ и осуществления контроля за их выполнением на местном уровне. Осуществление прав собственности на лесовладение должно опираться на адекватный потенциал и соответствующую нормативную базу.

За последние годы оказывается содействие расширению прав собственности местного населения на лесовладение по ряду причин – в первую очередь, в качестве одного из путей повышения уровня жизни местных жителей и признания законности их требований в отношении предоставления им прав на землю и ресурсы, и в рамках общей тенденции в направлении передачи или децентрализации различных функций в области управления.

Все большее признание также получает тот факт, что, пока местное население не будет принимать активное участие в управлении местными лесными ресурсами, усилия недоукомплектованных и плохо финансируемых лесных инспекций в области патрулирования и охраны лесов будут зачастую бесполезными. Неучастие местных жителей в таком процессе уменьшает их заинтересованность в соблюдении законодательства и не позволяет им настаивать на соблюдении законов посторонними лицами, включая самих государственных должностных лиц.

Во все времена в национальном законодательстве было закреплено негативное отношение к правам собственности местных жителей на лесовладение. Во многих районах мира общая тенденция заключалась в непреклонном отстаивании прав государственных органов на осуществление правового контроля за лесами в ущерб местным обычаям и представлениям. Хотя права местных жителей на использование лесов часто получают определенное признание, лесное законодательство предоставляет местному населению ограниченные возможности для того, чтобы играть существенную роль в планировании, рациональном использовании и распределении лесных ресурсов, от которых они зависели на протяжении поколений и которые во многих случаях они могли активно использовать рациональным образом и охранять в действительности, даже если они не имеют на это

ВСТАВКА 26

Соответствующее законодательство в Гамбии для мелких лесозаготовителей

В Гамбии, Закон о лесе (1998 г.) определяет процедуры и правовые требования в отношении создания общинных лесов и целевого назначения контролируемых общинами государственных лесов. В прилагаемом Руководстве по применению в полевых условиях описываются упрощенные процедуры ведения лесозаготовок, оценки ресурсов и заключения соглашений об управлении, включая следующие положения.

Простые руководящие принципы ведения лесозаготовок

Они базируются на показателях процентной доли лесного покрова, а не на показателях расчётной годичной лесосеки, для получения которых потребовалась бы инвентаризация лесов. Если процентная доля лесного покрова составляет менее 30 %, то рубка растущих деревьев не разрешается. Если лесной покров превышает 30 % и если породы деревьев не являются ценными, то лесозаготовка может осуществляться при условии, что лесной покров будет по-прежнему превышать 30 процентов. Для ценных пород деревьев лесозаготовка возможна, но она должна производиться на основе соблюдения минимально допустимого диаметра отводимых в рубку деревьев в процессе валки, лесовозобновления и обеспечения густоты растущих деревьев.

Оценка ресурсов

В трехлетних и пятилетних планах развития лесного хозяйства, которые должны разрабатывать комитеты по вопросам лесного хозяйства, не содержится требование о проведении инвентаризации лесов. Это уменьшает бремя, которое должны нести комитеты по вопросам лесного хозяйства с точки зрения рабочей силы, расходов и технических навыков. В качестве альтернативного варианта, для целей планирования процесса лесопользования требуется карта лесных угодий, а существующие лесные ресурсы оцениваются путем картирования этих ресурсов на основе совместных исследований и действий (СИД), включая разделяющие проходы, и совместного картографирования.

Соглашение об управлении

Соглашение об управлении общинными лесами (СУОЛ) разрабатывается на основе применения двухэтапного процесса, состоящего из заключения предварительного Соглашения об управлении общинными лесами (ПСУОЛ), за которым следует принятие пятилетнего Соглашения об управлении общинными лесами (СУОЛ). Местные правила ведения лесного хозяйства учитываются в планах управления лесными ресурсами. Первый этап – это трехлетний испытательный период до момента официальной передачи постоянных прав собственности на лесные ресурсы; он является периодом для создания организационной инфраструктуры, планирования процесса управления; создания потенциала; и укрепления доверия обеих сторон (местного комитета по вопросам лесного хозяйства и лесного департамента). Принимаются местные постановления в качестве правовых нормативных актов для осуществления более простых планов ведения лесного хозяйства. Эти постановления могут быть устными и они утверждаются гибким образом.

Источник: ФАО, 2004а

юридических прав. Зачастую само государство берет на себя руководящую роль путем создания государственных лесов. В других контекстах национальное законодательство может не определять формы владения лесными угодьями, практически не предоставляя никакой правовой защиты существующим на базе общин системам и не предусматривая никаких альтернативных механизмов, посредством которых группы местных жителей или

ВСТАВКА 27

Соответствующее законодательство, предусматривающее составление более простых планов управления лесным хозяйством (ПУЛХ)

- Передаются функции принятия решений, что позволяет правительству наделить местные органы власти полномочиями принимать постановления, регулирующие осуществление ПУЛХ (Танзания).
- По закону для составления ПУЛХ уже больше не требуются подробные инвентаризации лесов и лесохозяйственные предписания. Может оказаться достаточным наличие карты или совершение обхода лесных угодий при участии группы планирования, состоящей из местных лесостроителей и лесопользователей (Гамбия, Танзания).
- Не требуется разрешения законодательных органов на пользование лесами в бытовых целях, в то время как ПУЛХ является одним из важнейших требований для всех видов коммерческой деятельности в лесном секторе. Установление такого различия может в значительной степени упростить ПУЛХ для общин (Боливия).
- В «режимах исключений», устанавливаемых в соответствии с постановлениями правительства, указывается, что владельцы небольших лесных угодий (площадью от трех до пяти гектаров) не обязаны по закону иметь какие-либо планы ведения лесного хозяйства. Достаточно иметь выполненный от руки чертеж участка и перечень деревьев с указанием их диаметров и высоты (Боливия, Гватемала).
- Для лесонасаждений и улучшающих посадок на участках площадью менее десяти гектаров, а также при обрезке ветвей и сучьев, прорежении лесонасаждений и ведении низкоствольного порослевого хозяйства на участках площадью до 50 гектаров, не требуется составление ПУЛХ (Аргентина).
- Вместо ПУЛХ, процесс использования лесных ресурсов регулируется посредством неукоснительного соблюдения обязательных социальных и природоохранных норм. Эти нормы могут быть разработаны лесостроителями коллективных лесов (в таких странах, как Индия, Гамбия и Танзания)

Источник: ФАО, 2004а

отдельные лица могут осуществлять действенный контроль. Кроме того, в результате часто возникает ситуация открытого доступа в связи с тем, что государственные учреждения зачастую плохо оснащены и не заинтересованы осуществлять правовые полномочия, которые они на себя взяли. Недавние изменения в законодательстве приняли различные формы, включая следующие положения (Lindsay et al., 2002 г.).

- **Признание прав собственности на лесные угодья или прав постоянного владения этими угодьями для общин или групп коренного населения (Вставка 29).** За последние годы все большее признание получают притязания местного населения на исторические земли или территории. Закон о правах коренного населения 1997 года, принятый на Филиппинах, является одним из примеров этой тенденции, а права общин коренного населения занимают видное место в законодательстве ряда стран Латинской Америки. Ряд других стран, в том числе Канада, Австралия и Южная Африка и несколько стран Центральной и Восточной Европы, занимаются восстановлением прав на земли общин и отдельных лиц, лишенных владения этими землями, некоторые из которых включают леса и товарные плантации. В Гамбии постоянное владение лесными угодьями гарантируется после успешного выполнения участвующими общинами согласованного плана ведения лесного хозяйства в течение испытательного периода. В недавнем лесном и земельном законодательстве Танзании также предусматривается возможное создание лесов, которыми будут владеть села и которые будут числиться за ними.

ВСТАВКА 28

Унификация размеров платежей за концессии и сплошные рубки в Боливии

В Лесном законе Боливии 1996 года был установлен единый размер концессионных платежей порядка 1 долл. США за гектар в год. Это заметно отличается от предыдущих сложных норм, которые устанавливали размеры концессионных платежей в соответствии с целым рядом критериев (качество заготавливаемых пород, объем, качество лесоматериалов и т.д.) и которые не только оставляли слишком много возможностей для неправильного толкования, неправильной классификации и ошибок при измерении, но также для уклонения от уплаты налогов и для коррупции. Новое постановление ограничит возможности для произвольных толкований, дискреционных решений и изменений размеров платежей. Оно также в значительной степени облегчает мониторинг соблюдения законодательных требований и преследование лесозаготовителей, которые не производят платежей. Аналогичным образом, размеры платежей за сплошные рубки устанавливаются ясным и транспарентным образом: 15 долл. США за гектар, плюс эквивалентная сумма, равная 15 % стоимости заготовленных лесоматериалов. Однако этот закон создал целый ряд новых проблем и подвергся резкой критике со стороны частного сектора. Лесозаготовители должны были осуществлять концессионные платежи на основе размеров всего концессионного участка, в отличие от других лесопользователей (таких, как лесорубы из числа коренного населения и мелкие лесозаготовители), которые продолжали платить только в соответствии с их ежегодными площадями вырубки. Представители частного сектора утверждали, что платежи за лесное сырьё на корню составляли значительную часть эксплуатационных расходов лесозаготовительных компаний, и в 2003 году эта система таксации была заменена системой платежей, основанной на размерах площади вырубки для всех лесопользователей. Данное изменение обосновывалось тем, что это помогло некоторым лесозаготовительным компаниям преодолеть критическую финансовую ситуацию, а также избежать недобросовестной конкуренции среди различных лесопользователей.

Источники: Contreras-Hermosilla and Vargas, 2002 г. и P. Pacheco, личное сообщение, 2005 г.

- **Передача функций управления отдельными государственными лесными угодьями местным группам пользователей.** Программа развития общинного лесного хозяйства в Непале хорошо известна в связи с применением этого подхода. Группа пользователей лесами формируется самими жителями. На основе консультаций со специалистами лесного департамента они разрабатывают план ведения лесного хозяйства. Затем им поручается управлять лесами в соответствии с планом. Государство по-прежнему владеет землей, и лесной департамент имеет право наложить вето в том случае, если нарушаются правила ведения лесного хозяйства, а группа пользователей имеет право заготавливать древесину и получать доходы от реализации всех материалов, перечисленных в плане ведения лесного хозяйства.
- **Смешанное или совместное управление государственными лесными угодьями.** Это – один из вариантов первого подхода, и отличается от него только тем, что роль лесного департамента в процессе непрерывного ведения лесного хозяйства определена более четко и подробно. Смешанное ведение лесного хозяйства было впервые применено в Индии, в форме соглашений между лесными департаментами и группами местного населения, в которых связанные с управлением обязанности и преимущества распределяются в соответствии с различными формулами и условиями и в течение различных временных периодов, которые отличаются значительным образом в зависимости от стран. Различные формы смешанного управления встречаются во всех районах мира, от Филиппин до Канады (провинция Британская Колумбия) и от Южной Африки до Мексики.

ВСТАВКА 29

Правовые реформы в целях обеспечения признания имущественных прав общин и коренного населения

В ряде стран, в течение последнего десятилетия, правительства начали переход к обеспечению общинам доступа к лесным ресурсам и общинному владению, частично, в знак признания законных требований общин коренного населения и других местных общин и существования пределов государственного управления лесами. За этот период времени, как минимум, десять покрытых лесами стран ввели в действие новое законодательство в целях укрепления прав собственности коренных народов. За последние 15 лет было передано около 57 % объема юридических прав в отношении примерно 380 миллионов гектаров, которые в настоящее время принадлежат общинам или отнесены к их компетенции. Например, в Боливии, в результате проведенной в 1996 году правовой реформы, было признано, что унаследованные от предков права обладают преимущественной силой над правами владельцев концессий на лесные угодья в тех случаях, когда происходит взаимное наложение таких прав. Последующие законы усилили права общин. В Мозамбике, правовые титулы для основанных на обычае правах появились в 1997 году. В Танзании система лесопользования, основанная на обычае, находится под покровительством закона (независимо от факта регистрации) с 1999 года. В Индонезии, в 2000 году установлена новая нормативная система, которая признает основанные на обычае права собственности.

Источник: White and Martin, 2002 г.

- **Ограниченные права доступа и пользования, разрешенные в принадлежащих государству охраняемых территориях или буферных зонах.** Это не является, в конкретном плане, моделью ведения лесного хозяйства, а указывает на то обстоятельство, что в законодательстве об охраняемых территориях во многих районах мира (возможно, в наибольшей степени, в Латинской Америке, но также в других местах) появляется все больше примеров того, когда людям предоставляют ограниченные права доступа и пользования в самих охраняемых территориях или в прилегающих буферных зонах.
- **Сдача в аренду для целей ведения лесного хозяйства.** Это – подход, применяемый на Филиппинах, в Непале и в целом ряде других стран, когда арендаторы являются частными лицами или группами местного населения. Этой системе следуют в Китае, где долгосрочная аренда и передаваемость контрактов позволила воспользоваться преимуществами гарантированного землевладения. Такой подход зачастую рассматривается правительствами в качестве средства восстановления лесов на деградированных землях (например, во Вьетнаме, Непале, Шри-Ланке и Уганде), хотя его можно также использовать в отношении продуктивных лесов нормальной густоты.
- **Предоставление концессий общинам.** Этот вариант связан с реформированием государственной политики предоставления концессий в целях охвата общин коренного населения и других местных общин. Гватемальское правительство, в порядке эксперимента, предоставило концессию на эксплуатацию лесных угодий местным общинам, а не крупным компаниям (Вставка 30). В Лаосской Народно-Демократической Республике правительство приступило к осуществлению аналогичной пилотной программы в области основанного на участии общин управления концессиями; первый опыт показал, что улучшилось качество управления, сократились масштабы незаконных лесозаготовок и увеличилась выплата роялти правительству, хотя доля доходов от лесозаготовок, предназначенных для местного населения, по-прежнему является незначительной.

Следует отметить, что появление в ряде странновых правовых процедур, предназначенных для оказания поддержки расширению прав местного населения на владение лесами, не всегда приводит к закреплению этих прав на практике. Там, где правовые системы были реформированы, результаты зачастую оказывались неоднозначными, технически необоснованными, противоречивыми и/или не получали достаточной поддержки со стороны государства или общества для того, чтобы добиться существенных позитивных изменений на местах. Там, где политические, социальные, экономические и экологические условия являются неблагоприятными для стимулирования и поддержки рационального ведения лесного хозяйства на местах, вспомогательная правовая система может не привести к достижению значительных результатов. И, безусловно, сами жители местных общин не обладают врожденной способностью не поддаваться соблазну участвовать в коррупционных или деструктивных видах деятельности, а усиление имущественных прав или других элементов процесса ведения лесного хозяйства может оказаться недостаточным для того, чтобы избавиться от такого соблазна. Тем не менее, несмотря на неоднозначные результаты осуществления инициатив на базе общин за последнее десятилетие, основная причина для реального участия местных жителей в процессе ведения лесного хозяйства по-прежнему является убедительной и неотложной.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТОГО, ЧТОБЫ ОБЪЕМ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ МОЩНОСТЕЙ СТРАНЫ НЕ ПРЕВЫШАЛ ОБЪЕМ УСТОЙЧИВЫХ ЗАПАСОВ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ

Опыт Камбоджи и Индонезии показывает, что расширение производственных мощностей деревообрабатывающей промышленности, значительно превышающих имеющиеся в наличии национальные запасы сырьевых материалов, является одним из побудительных мотивов для совершения преступлений в лесном секторе. В некоторых случаях вариант, направленный на то, чтобы добиться уменьшения объема импорта и, таким образом, воздержаться от приобретения незаконно заготовленных лесоматериалов у местных производителей, является запретительным в финансовом отношении, особенно для производственных линий индустриальных предприятий, которым необходимы значительные объемы древесины.

Ниже приводятся несколько примеров применения передовых методов, которые поддерживают равновесие между потребностями промышленных предприятий и устойчивыми поставками лесоматериалов из лесов страны.

ВСТАВКА 30

Концессии общинам в Гватемале

Биосферный заповедник «Майян» является крупнейшей территорией в Гватемале, покрытой природными лесами. Проникновение на территорию этого заповедника и незаконные лесозаготовки уже давно стали основными угрозами для его существования. В 1998 году Национальный совет охраняемых территорий предоставил, как минимум, четыре концессии на ведение лесного хозяйства местным общинам, которым оказывала поддержку неправительственная организация-партнер, предоставившая технические знания и административный опыт. Территории концессионных участков варьируются в пределах от 7000 до 55000 гектаров. Управление лесными и нелесными ресурсами осуществляется в соответствии с единым планом. Благодаря полученным при помощи спутников изображениям недавно было установлено, что масштабы незаконных лесозаготовок и границы возделывания сельскохозяйственных культур продолжали расширяться за счет охраняемых территорий, в то время как объем лесозаготовок на принадлежащих общинам концессионных участках сократился.

Источник: Ortiz, 2000 г.

- В большинстве стран для новых крупных промышленных проектов должно быть подготовлено технико-экономическое обоснование перед тем, как будет выдано разрешение на их осуществление соответствующим санкционирующим органом. Технико-экономическое обоснование должно включать анализ того, как промышленные предприятия будут снабжаться лесоматериалами. По всей вероятности, это повлечет за собой проведение тщательного анализа каждого отдельного проекта. В случае деревообрабатывающей промышленности, оценочные данные в отношении потребностей в сырьевых материалах, как правило, уже имеются для заводов различных размеров, и объем потенциальных поставок может быть оценен, если имеются ориентировочные данные инвентаризации лесов (см. в Главе 6 дополнительную информацию о важности инвентаризации лесов). Важно включить данные этих исследований в качестве условия для получения разрешения от правительства на эксплуатацию новых промышленных объектов, а также для существенного расширения уже существующих предприятий.
- Там, где производственные мощности регулярно превышают объем поставок, следует рассмотреть вопрос о закрытии предприятий, особенно тех из них, в отношении которых было установлено, что они действуют незаконно. Может быть проведена ревизия поставок в целях выявления предприятий, которые потенциально могут обрабатывать незаконно заготовленные лесоматериалы. Успешное применение таких стратегий зависит от мер по укреплению правоприменительного потенциала и повышению уровней подотчетности и транспарентности (Вставка 31);
- Международные соглашения между торговыми партнерами и другие меры, такие как политика в области государственных закупок и законодательство, направленное против незаконной торговли, могут создать побудительные стимулы для сокращения избыточных производственных мощностей и объема нелегального экспорта (включая легальный экспорт лесоматериалов, поступивших из незаконных источников). Такие подходы имеют следующие недостатки: экспортеры все чаще ориентируются на менее избирательные рынки и они не оказывают воздействия на внутренний спрос на лесоматериалы (см. в Приложении 3 более подробную информацию о многосторонних и двухсторонних соглашениях).

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖОТРАСЛЕВЫХ СВЯЗЕЙ И СОТРУДНИЧЕСТВА

Политика и законодательство в смежных областях, таких как транспорт, горнодобывающая промышленность, сельское хозяйство и энергетика, могут оказывать глубокое влияние на леса, ведение лесного хозяйства, незаконные виды деятельности в лесном секторе и источники существования зависимых от эксплуатации лесов людей. Более глубокое понимание связей между различными секторами и согласованный и всеобъемлющий подход к решению вопросов в области лесного хозяйства могут содействовать уменьшению неопределенности, получению максимального эффекта синергии и сведению к минимуму числа случаев применения незаконных методов в лесном секторе. Могут быть определены три уровня координации (ФАО, 2003 г.):

- межотраслевая (или горизонтальная) координация, когда проблемы, в основном, рассматриваются на том же территориальном уровне участниками, действующими в различных секторах (например, лесное хозяйство и сельское хозяйство);
- внутриотраслевой (или вертикальная) координация, когда координация базируется, главным образом, на взаимодействии между участниками, действующими на различных уровнях, но в том же секторе (например, между национальной и местными лесными администрациями);
- многоуровневая межсекторальная координация, соединяющая усилия на международном и национальном уровне.

Необходимы сильная политическая воля и непоколебимая приверженность более динамичному межучрежденческому сотрудничеству для того, чтобы

ВСТАВКА 31

Рабочая группа по промышленной перестройке в Индонезии

В 2001 году, Министерство лесного хозяйства Индонезии, в ответ на создание избыточных производственных мощностей, учредило рабочую группу по промышленной перестройке (РГПП), включающую представителей учреждений-доноров, лесной промышленности и международного научно-исследовательского института.

Группа использовала оценочные показатели в отношении совокупного спроса на деловую древесину и сопоставила эти цифры с имеющимися в наличии отечественными запасами древесины. Как и предполагалось, этот анализ выявил значительное несоответствие между уровнями спроса и предложения. Оценочные данные о наличии дефицита сырьевых материалов явились причиной того, чтобы были выдвинуты предложения приостановить дальнейшее расширение производственных мощностей деревообрабатывающих заводов и закрыть предприятия, действующие нелегальным образом.

В 2002 году, РГПП разработала ряд протоколов с целью расследования источников происхождения древесины на крупных лесопильных заводах. В то время правительство принимало решительные меры, направленные на сокращение производственных мощностей и закрытие предприятий, действующих нелегальным образом. В 2003 году, эти протоколы были использованы независимой группой экспертов, деятельность которых финансировалась в рамках Программы развития лесного хозяйства на основе участия всех заинтересованных сторон (ПРЛС) Департамента международного развития Соединенного Королевства, с целью проведения расследования на крупном лесопильном заводе в Восточной Яве. Министерство лесного хозяйства Индонезии также использовало протоколы для проведения расследования на семи других крупных заводах. Хотя с июня 2003 года Министерство лесного хозяйства провело инспекции только трех заводов, другие организации начали применять данные протоколы. Например, эти протоколы в настоящее время используются Целевым фондом развития тропических лесов и Индонезийским отделением ВФДП с целью выявления незаконно действующих заводов. Британская промышленность приобретает сырьевые материалы у заводов, которые, благодаря протоколам, были идентифицированы в качестве предприятий, действующих в высшей степени в рамках закона. Протоколы Министерства лесного хозяйства были также использованы в других областях. Они, например, повлияли на определение термина «законность», которое в настоящее время разрабатывается в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании по вопросам незаконных лесозаготовок, подписанным между Индонезией и Соединенным Королевством (см. более подробную информацию в Приложении 3).

Источник: Richards, 2004 г.; D.W.Brown, ДМП, личное сообщение, 2005 г.

расширить масштабы успешной совместной деятельности между организациями на различных уровнях государственной власти. Например, в Эквадоре решение создать правоприменительную систему, охватывающую полицию, вооруженные силы, наряду с другими государственными учреждениями, организациями частного сектора и группами гражданского общества оказалось технически осуществимым только благодаря высокой политической ответственности на самых высоких уровнях. Нижеследующие передовые методы облегчают процесс межотраслевой координации:

- содействие общей стратегической согласованности политики, проводимой в различных секторах (горнодобывающая промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство и т.д.);
- поощрение правовой непротиворечивости между лесным законодательством и законами, регулирующими деятельность других секторов, оказывающих потенциальное негативное воздействие на леса, таких как расширение сети

- дорог, развитие инфраструктуры, интенсивное развитие сельского хозяйства и горнодобывающая промышленность и поиски/эксплуатация месторождений нефти;
- выявление и устранение ошибочных фискальных и денежно-кредитных инициатив, включая прямые и косвенные субсидии для осуществления видов деятельности, которые оказывают негативное влияние на лесной сектор;
 - введение специальных защитных механизмов в компоновку этих мер по осуществлению смежных видов деятельности в целях уменьшения потенциального негативного воздействия на леса и зависимые от леса общины;
 - предоставление директивным органам в лесном секторе фактических данных о потенциальном межсекторальном воздействии и создание им условий для вступления в межсекторальный диалог;
 - совершенствование базы знаний о путях комплексного решения межсекторальных вопросов;
 - поощрение транспарентного и оперативного обмена информацией и знаниями, связанными с лесным сектором, между различными государственными учреждениями в отношении мер, возникающих проблем и планов;
 - осуществление мониторинга достигнутого прогресса и активное реагирование на стратегические и законодательные инициативы, которые могли бы оказать воздействие на леса в других секторах;
 - оказание поддержки проведению межотраслевого анализа научной политики;
 - укрепление потенциала учреждений и содействие вовлечению участников лесного сектора и групп гражданского общества.

ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ЛЕГАЛЬНЫХ ЛЕСОЗАГОТОВИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

Одной из коренных причин организованной незаконной деятельности в лесном секторе является прибыльность преступных видов деятельности в этой области по сравнению с законными лесозаготовками и связанной с ними легальной торговлей. Например, работающие нелегально лесозаготовители не платят налогов или денежных сборов за древесину на корню, не несут расходов, связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением операций после проведения лесозаготовительных работ, и не должны прилагать усилия и тратить деньги и время для выполнения бюрократических требований. Кроме того, нелегальные лесозаготовители зачастую делают упор на заготовке наиболее ценных пород деревьев, еще более повышая прибыльность незаконных лесозаготовок. Незаконные лесозаготовки имеют высокую финансовую привлекательность из-за более высоких прибылей, незначительных шансов на обнаружение и исключительно легких наказаний.

Уменьшение прибыльности незаконных лесозаготовительных работ

Обнаружение незаконных видов деятельности и наказание за них путем осуществления нижеследующих мер ограничит финансовую привлекательность правонарушений.

- Совершенствование систем мониторинга увеличивает риск обнаружения и облегчает уголовное преследование. (См. в Главе 6 более подробные данные о методах мониторинга и обнаружения.)
- Вовлечение местного населения в процесс ведения лесного хозяйства путем обеспечения доступа и прав на владение лесными угодьями способствует усилению контроля за использованием лесных ресурсов.
- Рынок должен быть закрыт для лесных товаров, происхождение которых не может быть доказано. (См. в Приложении 3 примеры международных инициатив и двухсторонних соглашений.)
- Необходимо значительно ужесточить санкции и применять их в отношении всех случаев обнаружения незаконных видов деятельности. Необходимо также обеспечить

систематическое осуждение правонарушителей. Санкции могут быть финансовыми (конфискация активов, штрафы, неустойки и т.д.) и нефинансовыми (ограничения в отношении будущей деятельности, аннулирование лицензий, тюремное заключение, привлечение к общественным работам и т.д.) (Whiteman, 2003 г.). Однако важно отметить, что увеличение штрафов и ужесточение наказаний может усилить желание производителей давать взятки, а также привести к усилению коррупции. Таким образом, более жесткие штрафные санкции будут действовать в качестве сдерживающего фактора там, где улучшилось общее управление лесным сектором.

- Судебные процедуры должны быть модернизированы, а сотрудникам лесных инспекций должны быть предоставлены более широкие полномочия в отношении конфискации незаконно заготовленных лесоматериалов и нелегального оборудования.
- Размеры финансовых наказаний должны быть проиндексированы с учетом уровня инфляции с тем, чтобы сохранить их сдерживающую силу с течением времени. Существуют различные системы индексации. Например, штрафы могут быть выражены в виде мультипликатора минимальной заработной платы или другого стабильного стоимостного показателя, как это имеет место в Мексике и Перу, или в пересчете на стабильную иностранную валюту (Christy, 2004 г.; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003 г.).
- Важно идентифицировать и определить все возможные правонарушения и обеспечить наложение соответствующих штрафов за полный ряд правонарушений. Например, недостаточно заявить о том, что все операции должны проводиться в соответствии с утвержденным планом ведения лесного хозяйства, поскольку в этом случае не проводится различие между отсутствием плана ведения лесного хозяйства, неадекватным планом и полным провалом с точки зрения выполнения этого плана.
- Правонарушители-рецидивисты должны подвергаться более суровым наказаниям. Например, неоднократные нарушения закона могут привести к занесению правительством компаний в чёрный список и фактическому исключению их из числа предприятий, действующих в государственных лесных угодьях. Для наиболее серьезных нарушителей в нормативно-правовой базе должны быть также предусмотрены наказания в виде тюремного заключения.

Повышение рентабельности законных операций

Некоторые из инструментов, которые могут быть использованы для повышения рентабельности и конкурентоспособности законных операций, являются следующими:

- предоставление преференциального режима лесозаготовителям, которые подтвердили законность своих операций при предоставлении им концессий;
- установление практики государственных закупок, в соответствии с которой предпочтение отдается лесоматериалам, которые имеют подтвержденное законное происхождение;
- требование к лесной администрации осуществлять открытые и транспарентные судебные процедуры в качестве одного из условий аннулирования концессий с тем, чтобы защитить действующих законным образом лесозаготовителей от произвольного расторжения концессионных договоров (в любом случае, аннулирование концессий должно быть предметом четко определенного юридического процесса с тем, чтобы избежать создания мощных отрицательных стимулов в отношении участия в официальной системе концессий);
- создание финансовых стимулов для устойчивого ведения лесного хозяйства в качестве одного из путей сокращения разрыва в уровнях доходности между незаконными операциями и видами деятельности, основанными на экологически рациональном ведении лесного хозяйства в соответствии с законом (Вставка 32);
- снижение налогов (налогов на порубку государственного леса) для заготавливаемых законным путем лесоматериалов в том случае, если не могут быть созданы соответствующие стимулы;
- упрощение процедур получения разрешений на лесозаготовку;

ВСТАВКА 32

Новые финансовые инициативы в области устойчивого лесопользования в Перу

В новом лесном законодательстве, которое вводится в действие в соответствии с решением Национального института природных ресурсов (ИНРЕНА) Министерства сельского хозяйства, предусматривается уменьшение размеров концессионных платежей для тех владельцев концессий, которые принимают на себя обязательство заниматься более рациональным в экологическом отношении ведением лесного хозяйства. Снижение концессионных платежей на 25 % предоставляется тем владельцам концессий, которые интегрируют в единый процесс операции по заготовке, трансформированию и обработке лесоматериалов на одном концессионном участке. Дополнительная скидка в размере 25 % предоставляется концессиям, где в добровольном порядке проведена сертификация лесов, и до 25 % - тем концессиям, где в целях рационального природопользования остаются нетронутыми лесные угодья с ценными породами деревьев в пределах концессионных участков.

Кроме того, был учрежден новый Фонд содействия развитию лесного хозяйства в целях финансирования частных проектов в лесном секторе, стимулирования процесса восстановления лесных массивов и устойчивого ведения лесного хозяйства, создания потенциала, осуществления научно-исследовательских проектов и проектов, направленных на борьбу с незаконными лесозаготовками и сохранением видов, находящихся под угрозой исчезновения.

Источник: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003 г.

- разработка и осуществление программ технической помощи (см. Главу 5) в целях оказания помощи лесозаготовителям в разработке планов ведения лесного хозяйства и предоставление налоговых стимулов и других инструментов, таких как соглашения о распределении расходов, с тем, чтобы побуждать лесозаготовителей следовать основанным на законе руководящим принципам.

УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В ОБЛАСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕР ПО ВОПРОСАМ ПРИМЕНЕНИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Эффективное претворение в жизнь лесного законодательства требует наличия нормально функционирующей судебной системы как для привлечения правонарушителей к ответственности, так и для защиты законных прав различных заинтересованных сторон. Однако реальные условия во многих странах являются таковыми, что суды плохо функционируют по различным причинам. Они зачастую недостаточно укомплектованы и плохо финансируются, и сталкиваются с таким количеством дел, которое в значительной степени превосходит их финансовые и человеческие возможности для того, чтобы эффективно справляться с такой нагрузкой. Подготовка судей, особенно на уровне судов, которые рассматривают типичные случаи, имеющие отношение к лесному сектору, является слабой и не связана с прохождением какой-либо специальной подготовки в области лесного законодательства. Отсутствие разделения полномочий между судебной, исполнительной и законодательной властями является общей проблемой в ряде стран, что приводит к широко распространенному вмешательству в дела судебных органов и к коррупции на всех уровнях, включая лесной сектор.

Достижение судебной независимости в целях обеспечения беспристрастности судебных постановлений является сложным делом. Существуют различные пути, которыми страны могут следовать для достижения этой цели, и нижеследующие руководящие принципы могут помочь в этом процессе (Агентство международного развития Соединенных Штатов [АМР США] 2002 г.):

- завоевывать поддержку для проведения реформ;

- содействовать проведению организационных и структурных мероприятий в интересах судебных органов;
- уточнять отношения судебных органов с остальными государственными органами;
- улучшать условия работы и жизни и повышать уровень подготовки отдельных судей;
- обеспечивать прозрачность процедур;
- содействовать подотчетности судов широким кругам общественности (Вставка 33).

Безусловно, следует признать, что проведение широкомасштабных реформ судебной системы выходит за рамки мандата управленческих учреждений лесного сектора в плане инициирования этих реформ или руководства их осуществлением, хотя они могут стать активными лоббистами и сторонниками такого процесса. В любом случае, существуют другие специально предназначенные для лесного сектора меры, которые могут оказаться полезными. Одна из таких мер заключается в том, чтобы сосредоточить внимание на, как правило, неглубоких знаниях и понимании проблем лесного сектора среди представителей судебных органов путем осуществления программ профессиональной подготовки. ФАО оказывает поддержку реализации такого типа стратегии в Мозамбике в рамках программы подготовки по вопросам лесного законодательства и связанных с ним законов об использовании природных ресурсов для управляющих ресурсами сельских районов и их советников, судей, юристов и администраторов, а также неправительственных организаций. Для большинства районных судей, это – первый официальный инструктаж по этим законам, который они получили. С навыками, приобретенными на этих курсах, судьи будут значительно лучше подготовлены к тому, чтобы последовательно и профессионально разбирать связанные с лесным сектором дела, которые поступают к ним на рассмотрение (Вставка 34).

Другой вариант, который мог бы усилить потенциал судебных органов по вопросам лесного хозяйства, состоит в том, чтобы обнародовать и включить в концессионные договоры механизмы, при помощи которых начисляются штрафы, а затем применять транспарентным образом формулу (см. раздел в настоящей главе о повышении конкурентоспособности осуществляемых законным образом операций). Это, в значительной степени, лишило бы лесную администрацию дискреционных полномочий в определении размеров штрафов и существенно уменьшило бы число случаев, которые не могут быть решены на основе простого административного процесса и, действительно, нуждаются в судебном разбирательстве.

ВСТАВКА 33

Общественный мониторинг судебной системы в Индонезии

Общественный мониторинг судебных процессов имеет важное значение для совершенствования процесса соблюдения лесного законодательства. Одним из важных последних изменений явилось создание групп по наблюдению в целях контроля за осуществлением судебных процессов в Западном Калимантане и Джикалахари. Эти группы состоят из представителей добровольных неправительственных организаций, а также государственных учреждений, и они проводят совещания в соответствии с обязательствами, взятыми на себя в ходе консультаций заинтересованных сторон по вопросам борьбы с преступностью в лесном секторе. Однако у этих недавно начавших свою деятельность организаций отсутствуют финансовые ресурсы и технические знания, и они опираются на услуги добровольцев, поэтому их жизнеспособность вызывает сомнения. В соответствии с Меморандумом о взаимопонимании, подписанным между Индонезией и Соединенным Королевством (см. Вставку 42), НПО в Западном Калимантане получают поддержку для осуществления мониторинга дел, возбужденных в отношении правонарушителей, занимающихся незаконными лесозаготовками.

Источник: Richards, 2004 г.; Н. Speechly, ДМР, личное сообщение, 2005 г.

ВСТАВКА 34

Создание потенциала судебной системы в Мозамбике

Осуществляемый при поддержке ФАО проект реализуется в рамках Центра подготовки юристов и судебных работников (ЦПЮСР) в Мозамбике с целью оказания содействия эффективной имплементации новых законов, связанных с землеустройством и рациональным использованием природных ресурсов. Эта деятельность подразделяется на четыре группы мероприятий.

Подготовка районных судей

ЦПЮСР и национальные эксперты в области права разработали учебную методологию и подготовили учебные пособия, охватывающие каждый из трех новых законов о земле (1997 г.), окружающей среде (1997 г.) и лесном хозяйстве и дикой природе (1999 г.). На протяжении трехлетнего периода в общей сложности были организованы десять двухнедельных курсов подготовки, в которых приняли участие примерно 85 % из более 200 районных судей Мозамбика. Учебные пособия были напечатаны и направлены в высшие юридические учебные заведения. В дополнение к информированию судей о правовых принципах и положениях новых законов, курсы также преследовали цель обеспечить более глубокое понимание социальных, экономических и экологических вопросов, лежащие в основе проведения реформ законодательства.

Подготовка юридических справочников по каждой из трех предметных областей

В дополнение к учебным пособиям, три юридических справочника с углубленным изложением материала или пояснительные руководства/учебные курсы были подготовлены и направлены сотрудникам судебной системы, профессиональным юристам, студентам юридических учебных заведений и ученым-правоведам.

Ознакомительная поездка в Бразилию и ответный визит бразильских экспертов в Мозамбик

Члены Верховного суда Мозамбика посетили Бразилию для изучения бразильского опыта в области юридического образования, деятельности специальных судов, перестройки судебной системы и вынесения судебных решений по вопросам землепользования и охраны окружающей среды. Вслед за этой ознакомительной поездкой, специалисты по вопросам судопроизводства из Бразилии отправились в Мозамбик в целях проведения оценки деятельности судебной системы и возможных методов укрепления потенциала мозамбикских судебных органов в рассмотрении дел, связанных с вопросами землепользования и охраны окружающей среды.

Обеспечение более глубокого понимания роли и учебных нужд учреждений на уровне общин

Социально-правовые полевые исследования в отношении роли и функционирования общинных судов и других учреждений, действующих на базе общин, были проведены с целью оценки их связи с официальными судебными органами, а также учебных нужд по правовым вопросам, касающимся землепользования, охраны окружающей среды, лесного хозяйства и дикой природы. В ЦПЮСР создается научно-исследовательская группа по вопросам рационального использования земельных и природных ресурсов в целях мониторинга и оценки деятельности судов в этих областях, а также связей между общинами и государством на местном уровне.

Источник: ФАО, 2004b

ВЫВОДЫ

Может быть предпринят ряд мер в целях модернизации и рационализации политики и законодательства в области лесного сектора, включая:

- ✦ оценку основополагающих социальных, экономических, культурных и политических причин несоблюдения законодательства и изменение политики и нормативно-правовой базы, регулирующих соответствующим образом деятельность лесного сектора;
- ✦ анализ воздействия лесной политики и нормативно-правовой базы на источники существования или дохода бедных слоев населения;
- ✦ повышение ясности, транспарентности и согласованности лесного и лесохозяйственного законодательства путем разработки такого законодательства, которое является простым, недвусмысленным, основано на испытанных подходах и содержит обязательства в отношении транспарентности и предусматривает минимальные дискреционные полномочия;
- ✦ обеспечение совместного подхода к разработке лесного законодательства для того, чтобы содействовать транспарентности, ограничить возможности для коррупционной деятельности и позволить людям анализировать эффективность последующего применения законодательства, помочь добиться большей справедливости и свести к минимуму влияние привилегированных групп;
- ✦ стимулирование согласованности нормативно-правовой базы в целях обеспечения того, чтобы законы не противоречили друг другу (законодательным актам в рамках нормативно-правовой базы лесного сектора и законам в других секторах);
- ✦ сведение к минимуму бюрократизма, рационализацию правовых процедур и упрощение нормативно-правовых положений, например, путем децентрализации, избегания чрезмерного расширения нормативно-правовой базы и упрощения лесного законодательства в области планирования процесса управления лесным хозяйством;
- ✦ гарантирование прав собственности на лесные угодья с целью обеспечения подотчетности и осуществления контроля за лесозаготовками на местном уровне;
- ✦ обеспечение того, чтобы отечественный промышленный потенциал не превышал объем устойчивых запасов, например, путем проведения технико-экономических обоснований до строительства новых заводов, закрытия избыточных предприятий и упрощения процедур импорта лесоматериалов;
- ✦ заключение международных или двухсторонних торговых соглашений с торговыми партнерами;
- ✦ установление межотраслевых связей и осуществление сотрудничества в целях обеспечения применения согласованного и всеобъемлющего подхода к вопросам лесного сектора (например, посредством реализации национальных лесных программ);

- ✦ повышение конкурентоспособности осуществляемых законным образом операций путем снижения прибыльности нелегальных операций и увеличения рентабельности легальных операций;
- ✦ содействие независимости судебных органов и транспарентности судебных процедур.

5. Создание институционального потенциала в области обеспечения соблюдения законодательства

Установление правильного соотношения между правовыми положениями и способностью государственных учреждений с целью обеспечения применения законодательства является одним из ключевых соображений, особенно с учетом наблюдаемой во многих странах ситуации, связанной с сокращением объема полномочий государственных учреждений и наличием слабых лесных администраций (Christy, 2004 г.). Может потребоваться создание потенциала до начала проведения законодательных реформ, описанных в предыдущей главе, поскольку изменение законодательства является трудоемким и ресурсоемким процессом, и оно требует согласования интересов целого ряда заинтересованных сторон.

Всемирный банк, совместно с Всемирным фондом дикой природы (ВФДП), составил перечень приоритетов в области увеличения потенциала обнаружения и пресечения преступлений в лесном секторе в странах-производителях (см. Вставку 35). Однако, для повышения эффективности государственных лесных администраций необходимо иметь значительно больше ресурсов по сравнению с теми, которые в настоящее время имеются в распоряжении большинства стран. Поэтому в настоящей главе рассматриваются относительно низкокзатратные варианты:

ВСТАВКА 35

Приоритеты Всемирного банка и Всемирного фонда дикой природы в области борьбы с преступлениями в лесном секторе в Индонезии

В ходе осуществляемого при поддержке Всемирного банка/ВФДП многостороннего процесса выявляются следующие приоритеты в отношении укрепления потенциала в области обнаружения и пресечения преступлений в лесном секторе:

- обучение представителей гражданского общества и сотрудников правоприменяющих органов методам обнаружения незаконной деятельности и представления отчетности, а также обучение сотрудников правоприменяющих органов методам оформления всеобъемлющих дел для привлечения к ответственности;
- дальнейшее развитие системы отчетности и мониторинга в отношении преступлений в лесном секторе;
- сосредоточение внимания на ключевых правонарушителях в лесном секторе, а не на тех лицах, деятельность которых на местах является видимой (признавая при этом, что предание правосудию организаторов незаконной деятельности может оказаться сложным и опасным делом);
- сосредоточение усилий на соблюдении финансовых и административных положений, таких как представление ежегодных отчетов, уплата налогов, вновь уделяя при этом внимание ключевым правонарушителям. Зачастую проще в правовом отношении и менее опасно расследовать и преследовать в уголовном порядке за такие правонарушения, чем за нелегальные рубки;
- снятие географических ограничений в отношении правоприменительных органов.

Источник: Всемирный банк/ВФДП, 2005 г.

- сосредоточение и приоритизация усилий государственных лесных администраций в области обеспечения соблюдения законодательства;
- увеличение оперативного потенциала обнаружения и пресечения преступлений в лесном секторе;
- содействие укреплению межучрежденческих связей;
- создание и развитие государственных/частных структур с целью обеспечения соблюдения законодательства;
- обеспечение доступа к международным программам оказания поддержки и технической помощи.

Обеспечение жителей местных общин инструментами для наблюдения, описания и определения того, являются ли законными проводимые на местах лесозаготовки посредством принятия основанных на транспарентности и участии мер (как это описано в Главе 4), представляет собой еще один низкокзатратный и весьма результативный способ, позволяющий добиться от лесных администраций повышения эффективности их деятельности.

ПОВЫШЕНИЕ ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОСТИ УСИЛИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЛЕСНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ

Ограниченный объем имеющихся у правительств ресурсов, а также масштабы и сложность проблемы, связанной с обеспечением соблюдения законодательства в лесном секторе, требуют от правительств принятия незамедлительных мер по разработке стратегии и определении очередности и направленности своих действий (Scherr, White and Kaimowitz, 2004 г.). Хотя характер приоритетных действий будет зависеть от национального контекста, в нижеследующих положениях в общем плане указываются пути извлечения максимальной пользы из имеющихся ресурсов.

Сосредоточение внимания на некоторых ключевых мерах

Ниже приводятся конкретные примеры деятельности правительств, уделяющих первоочередное внимание осуществлению одной или нескольких мер в целях совершенствования процесса соблюдения лесного законодательства:

- осуществление контроля за экспортом лесоматериалов в портах и в других международных пунктах транзита (например, Перуанская система мониторинга потоков лесных товаров в ключевых пунктах транзита [МОТД, 2004 г.]);
- осуществление контроля за транспортировкой лесоматериалов посредством создания контрольно-пропускных пунктов на дорогах или реках (например, Мозамбик, см. Вставку 55 в Главе 6);
- рационализация системы предоставления концессий (например, Боливия, см. Вставку 28 в Главе 4);
- заключение двухсторонних соглашений с торговыми партнерами (например, Индонезия, см. Вставку 46 в Главе 5);
- сосредоточение внимания на ключевых видах компетенции для осуществления функций лесной администрации (политика, нормы и правоприменение) путем делегирования полномочий по осуществлению вспомогательных видов деятельности специализированным структурам (например, Эквадор, см. Вставку 14 в Главе 4).

Сосредоточение внимания на отдельных регионах или населенных пунктах

Правительства могут сосредоточить свои усилия на нескольких регионах страны, например, на тех регионах, где местные органы власти обладают более значительным потенциалом обнаружения незаконных видов деятельности и обеспечения соблюдения законодательства и/или где существуют обоснованные подозрения в отношении осуществления незаконных видов деятельности. Сосредоточение усилий на районах, где существует угроза строительства новых дорог в недоступных в настоящий момент для освоения лесных территориях, может оказаться более экономически эффективным делом, чем уделение внимания районам, которые в данное время испытывают сильное экономическое и демографическое давление, где решения могут быть весьма дорогостоящими, а шансы на успех – незначительными.

Сосредоточение внимания на деятельности нескольких агентов

Сосредоточение внимания на деятельности ключевых правонарушителей и компаний в лесном секторе, имеющих плохую репутацию, принесет более устойчивые результаты, чем подвергание наказанию общин, которые могут осуществлять устойчивое управление лесами, но, возможно, действуют неправильно в техническом отношении, поскольку они не могут представить планы устойчивого ведения лесного хозяйства и добиться их утверждения органами власти. Ряд хорошо разрекламированных примеров успешного соблюдения лесного законодательства может послужить эффективным средством сдерживания незаконной деятельности в лесном секторе. Они также покажут другим организациям и лицам, что правительство имеет серьезные намерения в отношении уголовного преследования незаконных действий в лесном секторе (Вставка 18).

Однако для того, чтобы сохранить доверие широких кругов общественности, контрольные органы должны обеспечить прозрачность принимаемых ими решений в отношении того, где и кого проверять. Например, в Камеруне контрольные органы перешли от проведения целенаправленных расследований к осуществлению, с течением времени, более систематических проверок всех концессионеров и других правообладателей, поскольку у предприятий отрасли могут возникнуть подозрения в том, что отдельные компании намеренно отбираются для инспектирования без всяких на то оснований. Альтернативным подходом могло бы стать установление четко определенных критериев для принятия решений о том, в отношении каких подозрительных случаев/лесозаготовителей необходимо принимать соответствующие меры (Global Witness, 2005a и 2005b).

УКРЕПЛЕНИЕ ОПЕРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА В ОБЛАСТИ ВЫЯВЛЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ

У правоприменительных органов зачастую отсутствуют необходимые персонал, инфраструктура, оборудование и финансовые средства для эффективного регулирования процесса использования лесных ресурсов. Неудовлетворительные управленческие навыки и неэффективные процедуры мониторинга и системы учета также сдерживают прогресс в области обеспечения более полного соблюдения законодательства в лесном секторе. Персоналу на местах, возможно, приходится опираться на помощь самих лесозаготовителей при проведении инспекций. Как ожидается, неадекватное количество низкооплачиваемых государственных служащих должны осуществлять контроль и обеспечивать соблюдение законодательства на огромных территориях.

Создание эффективных органов мониторинга и правоприменительных органов

Некоторые из мер, которые могут быть приняты в целях борьбы с преступностью в лесном секторе, связаны с тем, как государственные учреждения обрабатывают информацию и принимают решения о проведении в жизнь специального законодательства. Иногда перестройка или создание новых институциональных органов могли бы содействовать заполнению пробелов в системе управления лесным хозяйством (Вставка 21 в Главе 4 и Вставка 36).

Увеличение численности персонала и повышение эффективности его работы

При наличии возможности, необходимо увеличить численность персонала, предназначенного для выявления преступлений в лесном секторе. Там, где это технически не осуществимо из-за ограниченного объема ресурсов, масштабы коррупции могут быть сокращены путем улучшения условий работы должностных лиц лесных администраций. Хорошо оплачиваемый персонал имел бы меньше побудительных стимулов для того, чтобы брать взятки, и терял бы больше в случае отстранения от работы или увольнения. Однако более эффективным средством, возможно, являются усиление надзора за деятельностью персонала и повышение вероятности выявления и увольнения сотрудников, занимающихся незаконной деятельностью. Такие стимулы, как вознаграждения за содействие задержанию тех лиц, которые заняты незаконной деятельностью, по всей вероятности, в большей степени повысят эффективность работы персонала, чем общее улучшение условий их труда (Whiteman, 2003 г.). Такие стимулы должны сочетаться с другими мерами по усилению приверженности должностных лиц лесных администраций принципам работы, основанным на соблюдении лесного законодательства, такими как укрепление духа товарищества и усиление преданности делу.

Необходимо также проводить обучение должностных лиц и сотрудников с тем, чтобы они имели более полное представление о нормативно-правовой системе и базе знаний о методах и механизмах эффективного мониторинга незаконных видов деятельности и представления соответствующей информации (Вставка 37). Например, в Коста-Рике должностные лица лесных администраций проходят в настоящее время курс обучения вопросам применения ГИС и ГСП в целях оказания помощи в обнаружении случаев незаконного превращения лесов в пастбища, в качестве части всеобъемлющей стратегии борьбы с незаконными лесозаготовками (см. также Вставку 9 в Главе 3).

Изменение структур стимулирования персонала

До тех пор, пока вероятность поимки и привлечения к ответственности за получение взяток является незначительной, должностные лица практически ничего не теряют из-за коррупции. Поэтому исключительно важное значение имеет усиление контроля и надзора за деятельностью персонала на местах. Если возрастет вероятность поимки и привлечения к ответственности, то также возрастет и минимально приемлемый размер взятки. Если размер этой минимальной суммы превысит определенный уровень, то коррупция исчезнет, поскольку максимальная готовность производителей платить будет меньше, чем минимальная готовность должностных лиц лесных администраций брать взятки (Вставка 37).

Однако обеспечение очень высокого уровня надзора за персоналом может оказаться дорогостоящим делом и повлиять на моральное состояние сотрудников. Можно изменить отношение должностных лиц лесных администраций еще одним путем – позволить им оставлять себе часть суммы штрафов или взысканий, налагаемых за совершение правонарушений (Вставки 38 и 39).

ВСТАВКА 36

Реструктуризация Лесной администрации в Камбодже

В сентябре 2003 года бывший Департамент лесного хозяйства и дикой природы (ДЛХДП) был переименован и реструктурирован в Лесную администрацию (ЛА). Отвечая, в целом, общим требованиям в отношении реструктуризации Министерства сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства (МСХЛР), причины для реструктуризации администрации лесного сектора включали конкретные аспекты, связанные с соблюдением законов и правовых норм, такие как многочисленные факты, свидетельствующие о широко распространенных противозаконных платежах с целью осуществления дополнительных выплат сверх заработной платы и жалования и покрытия текущих расходов, и фактические данные о негативном влиянии на деятельность Лесной администрации различных групп, объединённых общими интересами, включая военные власти. Дополнительные изменения на институциональном уровне с целью совершенствования процесса управления и соблюдения законов и правовых норм включают создание Подразделения по общинным лесам в рамках МСХЛР, за которым последовало его преобразование в отдельное учреждение в ходе процесса реструктуризации, который привел к формированию новой ЛА.

Дополнительным шагом, который был предназначен для совершенствования процесса управления лесным сектором и, косвенным образом, процесса обеспечения соблюдения законов и правовых норм, явилось создание Министерства по вопросам окружающей среды (МОС) в целях охраны ресурсов Камбоджи и подготовки рекомендаций другим соответствующим министерствам по вопросам охраны природы и освоения и рационального использования природных ресурсов. Однако непрекращающиеся конфликты с МСХЛР из-за юрисдикции на охраняемые территории (проблема, которая обусловлена неполной нормативно-правовой базой для природоохранной деятельности) и ограниченный оперативный потенциал привели к возникновению у ряда специалистов вопроса о том, насколько эффективно МОС будет выполнять свой мандат.

Источник: Amariei, 2004 г.

ВСТАВКА 37

Эффективность работы и честность штатного персонала в лесном секторе

Усиление мониторинга лесохозяйственных работ и контроля за их осуществлением может в значительной степени сократить масштабы незаконной деятельности при условии, что также решается проблема коррупции. Увеличение размеров штрафов и взысканий за осуществление незаконных видов деятельности в определенных условиях (например, в случаях, когда практически отсутствует риск быть пойманным за правонарушение) может лишь усилить готовность давать взятки, что приводит к еще большей коррупции. Улучшение условий жизни и труда должностных лиц лесных администраций может сократить масштабы коррупции путем увеличения объема ожидаемых затрат, связанных с любой дисциплинарной санкцией (предполагается, что хорошо оплачиваемые сотрудники будут терять больше в случае временного отстранения от должности или увольнения). Однако более выгодным в экономическом отношении подходом, возможно, является усиление надзора за персоналом и внедрение системы материального поощрения за представление информации о незаконной деятельности.

В соответствии со сделанными выше выводами, уделение более пристального внимания вопросам неподкупности персонала и поощрение добросовестных сотрудников могут принести более высокие результаты, чем усиление мониторинга деятельности нелегальных производителей и ужесточение наказаний за такую деятельность. Многие страны имеют плохую репутацию в этом отношении, а саморегулирование учреждений лесного сектора, возможно, не является весьма успешным. Гражданское общество должно сыграть очень важную роль в этом процессе, и должны быть разработаны механизмы с целью стимулирования эффективного мониторинга незаконных видов деятельности и представления информации о такой деятельности, без страха подвергнуться репрессалиям или принуждению.

Источник: Whiteman, 2003 г.

ВСТАВКА 38

Повышение эффективности работы учреждений путем подготовки кадров в Бразилии

Государственный фонд окружающей среды (ФЕМА) - государственное природоохранное агентство в штате Мату Гроссо (Бразилия) – инициировал в 1999 году внедрение новой системы в целях обнаружения нелегальных рубок и привлечения к ответственности правонарушителей, что привело к реструктуризации и приему на работу новых сотрудников. ФЕМА организует подготовку своих полевых инспекторов по вопросам выявления экологических преступлений и представления о них соответствующей информации. Курс проходимой ими подготовки включает такие предметы, как использование системы ГСП и анализ изображений, получаемых с помощью ИСЗ. Их также обучают вырабатывать позитивное и уважительное отношение к лесовладельцам во избежание ненужных конфликтов. ФЕМА занимается аккредитацией и подготовкой поставщиков услуг в области экологического лицензирования. Специалисты, которые не соответствуют критериям ФЕМА (например, предоставляют недостоверную информацию или не представляют отчетов), подвергаются наказаниям: они автоматически теряют аккредитацию и могут даже быть привлечены к совместной ответственности за экологический ущерб, нанесенный в результате незаконной деятельности. Существует открытый доступ к реестру поставщиков услуг.

Источник: Правительство штата Мату Гроссо, Государственный фонд окружающей среды (ФЕМА), 2001 г.

ВСТАВКА 39

Распределение доходов, полученных от наложения штрафов в Нигере

В Указе 88-385/BOM/MF от 15 сентября 1988 года устанавливается схема распределения доходов, полученных от взимания штрафов, совершения сделок, компенсации ущерба и продажи конфискованных лесоматериалов в Нигере. Эта схема является следующей:

- Государственное казначейство: 75 %;
- Персонал Службы использования водных и лесных ресурсов: 25 %.

25 % средств, выделяемых персоналу Службы использования водных и лесных ресурсов, предназначены для того, чтобы поощрять его усилия по уходу за экосистемой и предотвращать любые действия, направленные на незаконное присвоение средств. Эта сумма распределяется между различными штатными сотрудниками в лесной администрации, причем наибольшая часть выделяется сотрудникам, которые сообщили о правонарушении (40 % доходов) и персоналу местной службы лесов (16 % доходов). По состоянию на 2005 год, эти деньги по-прежнему собираются и выделяются персоналу, который участвует в задержании правонарушителей.

Источник: ФАО, 2001; A. Whiteman, личное сообщение, 2005 г.

Создание системы лесничеств (*Regencia forestal*)

Система лесничеств (*Regencia forestal*) была впервые создана в Коста-Рике в середине 90-х годов, а позднее она была принята Эквадором, Мексикой и другими странами (Вставка 40). Эта система базируется на передаче функций государства в области мониторинга лесов на уровне лесоустроительных подразделений частным лесничим (*regentes*) на основе контракта. Эти профессиональные лесничие осуществляют ряд административных и надзорных функций от имени государства, освобождая государственные лесные администрации от тех задач, для выполнения которых они не обладают соответствующими возможностями. Лесничие несут правовую ответственность за управление лесами, находящимися в их ведении. Если будут получены доказательства совершения незаконных действий в этих лесных угодьях, то они теряют свою лицензию и могут подвергнуться уголовному преследованию. Функции, выполняемые лесничими, могут включать:

- мониторинг и оказание профессиональной и технической консультативной помощи (на основе инспекции лесов) по вопросам планирования и осуществления комплексных планов развития лесного хозяйства и программ лесозаготовок до получения лицензии на ведение лесозаготовок;
- мониторинг осуществления таких планов и программ посредством последующего посещения лесных участков;
- выдачу транспортных бирок, разрешающих вывоз лесоматериалов и их транспортировку на пункты сбора.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖУЧЕРЕЖДЕНЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

Как уже упоминалось в Главе 4, межучрежденческое сотрудничество имеет исключительно важное значение для успешной деятельности правоприменительной сети. Когда такое сотрудничество осуществляется усилиями ключевых учреждений, действующих в качестве системы в рамках правоприменительной сети, то значительно возрастает общая эффективность работы. В Эквадоре, например, правительство приложило существенные усилия для заключения субподрядного договора о создании интегрированной компьютеризированной системы управления (ИКСУ) с целью улучшения сотрудничества, оперативных связей и взаимного контроля между сторонами, вовлеченными в процесс

ВСТАВКА 40

Создание Совета управляющих лесами (*Regencia forestal*) в Эквадоре

Совет управляющих лесами (*Regencia forestal*) был создан в Эквадоре в 2000 году путем принятия лесного нормативного акта, который был изменен в 2004 году. Для того, чтобы стать членом Совета управляющих (*regente*) в системе Министерства окружающей среды, профессиональный лесничий должен отвечать следующим требованиям:

- обладать университетским дипломом по вопросам лесоводства и быть членом профессиональной ассоциации лесничих;
- успешно пройти курс обучения вопросам, связанным с деятельностью Совета управляющих лесами (*Regencia forestal*);
- подписать заявление о законном намерении, взяв тем самым на себя обязательство выполнять свои обязанности и следить за соблюдением положений нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность лесного сектора.

Если члена Совета управляющих подозревают в совершении какого-либо правонарушения, то Директор Национальной лесной администрации созывает заседание комитета по санкциям, в котором представитель природоохранных НПО, представитель лесной промышленности и представитель Национальной ассоциации профессиональных лесничих все имеют по одному голосу.

Члены Совета управляющих (*regents*) выдают официальные сертификаты по вопросам лесоводства, и с ними может быть заключен контракт теми лицами, кто нуждается в их услугах; таким образом, вопрос об их жаловании решается непосредственно с пользователем. Они не являются государственными служащими и не получают никакой компенсации от государства. Члены Совета управляющих отвечают за осуществление контроля за составлением отчетов (о предварительной инспекции, осуществлении лесохозяйственной деятельности и окончательной инспекции) или за представление отчетов о любых нарушениях от имени Министерства окружающей среды, которое затем может приступить к осуществлению своих полномочий в лесном секторе. К началу 2003 года Министерство окружающей среды организовало обучение на 25 курсах подготовки 433 профессиональных лесничих, которые проявили интерес к тому, чтобы стать членами Совета управляющих, или желали иметь более полное представление о реформе законодательства и о новых средствах и методах управления лесным хозяйством. Из них, 59 человек успешно сдали экзамен для членов Совета управляющих и получили делегированные полномочия от Министерства окружающей среды.

Источник: Thiel, 2004 г.

борьбы с незаконными лесозаготовками (дорожными КПП «Зеленый дозор» (*Vigilancia Verde*); лесничими (*Regentes forestales*), компанией СЖС (*SGS - Society General of Surveillance*) и Лесной администрацией и лицензионными и контрольными службами Министерства окружающей среды). В результате, экспоненциально возрос объем конфискованных незаконно заготовленных лесоматериалов (Thiel, 2004 г.).

Опыт показывает, что подготовка персонала также имеет важное значение для повышения уровня межучрежденческого сотрудничества. Для установления надлежащих связей с правоприменительными учреждениями, должностные лица лесных администраций должны будут пройти курс обучения функциям, которые облегчают процесс оперативного привлечения к ответственности правонарушителей. Например, они должны быть обучены процедурам, которым необходимо следовать для сбора веских и юридически обоснованных доказательств. В редких случаях судьи хорошо знакомы с вопросами, связанными с применением законодательства в лесном секторе, и их

подготовка в этой области будет также, по всей вероятности, содействовать осуществлению более интенсивного сотрудничества с государственными лесными администрациями.

ДОБРОВОЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ О ПАРТНЕРСТВЕ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И ЧАСТНЫМИ СТРУКТУРАМИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Заключение добровольных соглашений о партнерстве (ДСП) между государственной лесной администрацией и группами гражданского общества или частным сектором с целью осуществления контроля за соблюдением законодательства в лесном секторе будет прямо или косвенно ограничивать необоснованное или произвольное применение дискреционных полномочий и приведет к повышению степени транспарентности.

Делегирование полномочий в области правоприменения и/или мониторинга соответствующим сторонам

Результаты рассмотренных в настоящем докладе тематических исследований показывают, что государственные учреждения часто обладают весьма ограниченным потенциалом в отношении обеспечения соблюдения принципов господства права. Зачастую обязанности, возлагаемые на государственные учреждения, практически не соответствуют их возможностям в отношении выполнения этих обязанностей. Для обеспечения соблюдения законности необходимо обладать техническим и финансовым потенциалом. При отсутствии такого потенциала правительства могут делегировать или передавать на субподряд некоторые из правоприменительных функций и обязанностей другим специализированным неправительственным организациям. Соглашения о сотрудничестве, в которых используются относительно сильные стороны различных организаций, оказались плодотворными в различных странах (Эквадор, Бразилия, Филиппины, Камерун, Камбоджа) при выполнении различных функций, таких как мониторинг, обеспечение транспарентности операций и подотчетность (Вставка 41).

ВСТАВКА 41

Примеры успешно действующих структур, предназначенных для содействия обеспечению соблюдения лесного законодательства

Организация «Зеленый патруль» (*Vigilancia Verde*) была создана в Эквадоре, в 2000 году, союзом, объединяющим в своем составе представителей Национальной полиции, Министерства национальной обороны, Министерства окружающей среды и пяти НПО. Организация «Зеленый патруль» является контрольным органом, ответственным за осуществление надзора за перевозкой древесины из лесных угодий в места переработки и торговли. Были организованы 13 стационарных дорожных контрольно-пропускных пунктов и 7 передвижных контрольных пунктов, причем каждый из них состоял из одного представителя лесной администрации, одного представителя гражданского общества и двух сотрудников полиции. Эти группы работают круглосуточно, и члены этих групп периодически переводятся на другие контрольные пункты. Система финансируется за счет средств целевого фонда, который получает 50 % продажной стоимости обнаруженной, конфискованной и проданной с аукциона древесины. Этими средствами распоряжается банк, а управляют ими три директора от групп гражданского общества и два директора от государственных учреждений. Все эти характерные особенности были разработаны для того, чтобы предотвратить применение неподотчетных методов работы и уменьшить соблазн заниматься коррупционной деятельностью. Эта схема уже продемонстрировала свою эффективность: за первый год ее существования объем конфискованной древесины примерно на 600 % превышал объем лесоматериалов, захваченных государственными органами за предыдущий год (Contreras-Hermosilla and Vargas Rios, 2002 г.; *The Economist*, 2003 г.), и когда была установлена компьютеризированная связь между всеми звеньями цепочки, возможность

отслеживать соблюдение требований лицензий в онлайн-режиме привела к двукратному увеличению объема задержанной незаконно заготовленной древесины.

В 1994 году Министерство природных ресурсов Филиппин (МПРФ) создало 16 Межотраслевых комитетов охраны лесов (МКОЛ) в тех районах, где проблема нелегальных рубок была наиболее острой. В состав этих комитетов входили представители МПРФ, местных органов власти, СМИ, церкви, полиции, армии и различных НПО. Комитет выполнял функции информационного центра и дискуссионной группы, обеспечивая условия для выполнения МПРФ своих обязанностей в области мониторинга и правоприменения, и служил механизмом, предназначенным для получения информации от членов неформальных сетей. В 1999 году, число комитетов возросло до 400, включая создание национальной федерации и МКОЛ на региональном, провинциальном и муниципальном уровнях. Эти комитеты продемонстрировали свою эффективность в области повышения информированности и мобилизации поддержки широких кругов общественности. Они обеспечивают проверенный и надежный канал связи для лиц, информирующих о незаконных рубках, и они стимулировали создание других общественных групп, имеющих аналогичные функции и обязанности. Эти группы способствовали конфискации значительных объемов незаконно заготовленной древесины, демонтажу небольших нелегальных лесопильных заводов, закрытию крупных предприятий и задержанию и привлечению к ответственности крупных нелегальных лесозаготовителей. Из 360 возбужденных дел, 285 привели к вынесению обвинительных приговоров, в том числе некоторым крупным лесозаготовителям (Embido, 2001 г.). МКОЛ по-прежнему действуют, хотя сфера охвата их деятельности значительно сократилась. Прекращение финансирования этого проекта Всемирным банком лишило их большей части финансовой поддержки, которая направлялась через МПРФ. Дальнейшее функционирование МКОЛ сейчас зависит от наличия заинтересованных частных лиц и НПО, действующих на добровольной основе. Это делает их довольно уязвимыми к воздействию различных групповых интересов (Brown and Luttrell, 2004 г.).

В 1999 году был назначен независимый наблюдатель (в качестве одного из условий получения кредита на проведение структурной перестройки) для взаимодействия с Камерунским межведомственным комитетом по предоставлению концессий на лесозаготовки. Были привлечены две местные юридические и бухгалтерские фирмы с целью обеспечения более тщательного и объективного рассмотрения тендеров. В 2002 году, в Камеруне, была разработана инициатива в отношении контроля за осуществлением плана управления лесным хозяйством, и официальные контракты были заключены, соответственно, с организацией «Глобальный свидетель» (для мониторинга соблюдения законодательства) и с организацией «Глобальная защита лесов» (для мониторинга лесозаготовительных работ). Оба контракта были направлены на обеспечение национальных и международных пользователей информацией из авторитетных источников в отношении соблюдения предприятиями отрасли планов управления лесным хозяйством (Brown and Luttrell, 2004 г.).

В Бразилии, Бразильский институт окружающей среды и природных ресурсов (ИБАМА) в 2000 году объединил свои усилия с организацией «Гринпис» с целью борьбы с нелегальными рубками красного дерева в Бассейне реки Амазонки. Проведенные организацией «Гринпис» расследования выявили крупномасштабные нарушения законодательства на землях, где проживают индейцы. На основе этой информации ИБАМА и организация «Гринпис» провели ряд инспекций, в ходе которых за пять дней был захвачен самый большой объем незаконно заготовленной древесины красного дерева за всю историю Бразилии: 7 165 м³ стоимостью 7 миллионов долл. США. Вскоре Президент ИБАМА заявил о том, что правительство приостановило осуществление всех планов рубок красного дерева в штатах Пара, Мату Гроссо и Акре, за исключением тех планов, которые были сертифицированы в соответствии с принципами экологически рационального ведения лесного хозяйства (Greenpeace, 2001a, 2001b).

Существуют различные виды партнерских отношений. Первый тип (Эквадор, Камерун) буквально состоит в передаче некоторых отдельных функций - таких как организация инвентаризации леса или тендерных торгов, предоставление концессий или осуществление контроля за перевозкой лесоматериалов и проверка соответствия показателям экологически рационального ведения лесного хозяйства – независимым и надежным специализированным структурам частного сектора или гражданского общества. В Перу имплементация законодательства, как ожидается, будет находиться в ведении Комитетов по управлению лесами (*Comités de Gestión Forestal*). В основном, это – соглашения о партнерстве, заключаемые между местными отделениями государственных лесных администраций, концессионерами, комитетами коренного населения и крестьянскими комитетами, местными природоохранными и другими учреждениями, которые отвечают за осуществление контроля за лесозаготовительными операциями, координацию действий по обслуживанию и ремонту общей инфраструктуры и оказание услуг в области мониторинга и разрешения конфликтов.

Независимые лесные контролеры/наблюдатели

Еще одной формой сотрудничества является привлечение независимых контролеров и наблюдателей, мандат которых состоит в том, чтобы оказывать помощь государственным органам в проведении обоснованной и независимой оценки усилий и достижений лесной администрации и связанных с ней учреждений в расследовании и пресечении преступлений в лесном секторе, и подготавливать рекомендации в отношении совершенствования существующей системы. Независимые контролеры, как ожидается, не будут осуществлять государственную политику в области лесного сектора. Во Вставке 42 описываются основные преимущества такого типа соглашения.

Услугами независимых контролеров и наблюдателей пользуются правительства Камеруна, Камбоджи, Индонезии, Филиппин, Эквадора и Канады. В Камеруне и Камбодже, международная НПО «Глобальный свидетель» (Global Witness) была законтрактована в качестве независимого контролера в 1999 году. Она выпустила целый ряд программных, правовых и технических рекомендаций, основанных на результатах своих полевых миссий. В обоих случаях участие независимых контролеров предлагалось и финансировалось международными донорами в качестве условия предоставления займов на цели структурных преобразований. Однако, в конечном итоге, независимый мониторинг станет более распространенной практикой, и он не будет привязываться к условиям кредитования в результате давления рынка через такие системы, как Система лицензирования ЕС - Обеспечение соблюдения лесного законодательства, управление лесным хозяйством и торговля лесными товарами (ФЛЕГТ), которые, как ожидается, будут способствовать повышению спроса в странах-экспортерах на независимый мониторинг (более подробную информацию см. в Главе 5 и в Приложении 3). Хотя между правительствами и независимыми лесными контролерами возникают разногласия, как, например, в Камбодже (аннулирование контракта независимого контролера Королевским правительством Камбоджи в 2003 году), независимый мониторинг зачастую создает политическое пространство, в котором могут проходить дебаты о незаконных лесозаготовках. Независимый мониторинг обладает потенциалом усилить призывы к проведению реформы и принятию антикоррупционных мер, которые находят поддержку у тех должностных лиц, которые проявляют искренний интерес к выполнению своего общественного долга. Готовность правительства и лесной администрации решать вопросы, связанные с незаконными лесозаготовками и коррупцией в лесном секторе и их приверженность транспарентности являются необходимыми предварительными условиями для создания благоприятной среды для независимых лесных контролеров. Аналогичным образом, учреждения, осуществляющие независимый мониторинг лесов, должны быть беспристрастными ко всем группам с особыми интересами для того, чтобы сохранить свою законность и доверие в глазах заинтересованных сторон. Независимые контролеры также нуждаются в защите при выполнении ими

ВСТАВКА 42

Относительно сильные стороны независимых лесных контролеров или наблюдателей

Независимый лесной контролер или наблюдатель является представителем третьей стороны, которая на основе соглашения с государственными органами власти обеспечивает наблюдение за функционированием официальной системы применения лесного законодательства и оказывает поддержку этой системе. Соглашения между государственными органами власти и независимой третьей стороной дает следующие преимущества.

- **Независимость.** Независимый контролер пользуется высоким доверием в связи с его непринадлежностью к национальным политическим или экономическим группам интересов и соответствующей способностью расследовать деликатные в политическом отношении ситуации.
- **Неправительственный, некоммерческий статус.** В связи со своей независимостью, контролер действует не в целях получения прибыли, и поэтому устраняются или, по меньшей мере, сокращаются возможности для возникновения конфликтов интересов и преобладания мощных экономических интересов.
- **Международное финансирование из нескольких источников.** Зачастую деятельность международного контролера финансируется рядом доноров, которыми являются, как правило, международные учреждения. Это – желательное свойство, поскольку независимое финансирование способствует ограждению контролера от воздействия манипуляций местных групп интересов.
- **Официальная роль.** Исключительно важно, чтобы государство признавало необходимость привлечения независимых лесных контролеров и поддерживало их цели; иначе невозможно проверить деятельность государственных должностных лиц или реализацию концессий на лесозаготовки. Однако, безусловно, мониторинг лесов может также осуществляться в неофициальном порядке местными общинами и НПО и (как в случае с организацией «ЕИА-Телепак» в Индонезии) поддерживаться международной НПО и финансироваться донорами. Эта форма мониторинга получила название «внешний мониторинг».
- **Конфиденциальность.** Независимый мониторинг лесов является конфиденциальным независимым каналом для сбора и проверки информации о нарушениях законодательства и сговоре.
- **Анализ.** Подробно анализируются механизмы незаконной деятельности, поскольку показания лесничих, должностных лиц министерств, работников правоохранительных органов, представителей судебных органов, НПО и общин могут быть использованы при защите отдельных лиц.

Источники: Global Witness, 2005b; Brown and Luttrell, 2004 г.

своих обязанностей (Brown and Luttrell, 2004 г.). Необходимо разработать и внедрить институциональные правила и структуры для усиления обоих этих элементов (Вставка 43).

В целом, независимые контролеры продемонстрировали весьма высокую эффективность в увеличении объемов информации о лесном секторе и о степени соблюдения законодательства в рамках этого сектора. Они также помогли выявить политические интересы и связи, на которых базируются эти методы. В некоторых случаях это увеличение

ВСТАВКА 43

Конструкция систем мониторинга

В ходе планирования программ проверки внимание должно уделяться различным элементам, которые могут, в сочетании с другими факторами, создать позитивный импульс для изменений. Эти элементы являются следующими.

- Для того, чтобы обеспечить общую эффективность системы, необходимо контролировать выполнение распорядительной функции на всех соответствующих этапах (предоставление концессии и вся производственная и сбытовая цепочка).
- Одновременное присутствие одного или более внешних контролеров, в дополнение к официальному независимому контролеру (контролерам), может способствовать распространению информации и поддерживать темпы осуществляемых систематическим образом реформ.
- Внимание следует уделять системе предоставления отчетности, в рамках которой работает контролер, а также подтверждению полученных данных в ходе соответствующих форумов, которые расширяют права собственности и сферу подотчетности.

Что касается системы предоставления отчетности, то двумя ключевыми функциями являются институциональные буферные схемы и информационные фильтры. Они, как правило, объединяются в своего рода отчетный орган, который получает, оценивает и подтверждает отчеты о мониторинге до их опубликования контролером и действует в качестве посредника между ним и правительством. В некоторых случаях привлекаются представители различных правительственных министерств и доноры; в других случаях это – учреждение, изолированное от политического влияния.

Источник: Brown and Luttrell, 2004 г.

объема имеющейся информации сопровождалось укреплением дисциплины в рамках государственного правоприменительного органа и лесной промышленности (Brown and Luttrell, 2004 г.). Было подготовлено руководство, в котором описываются общие критерии, которые необходимо установить для осуществления эффективного мониторинга, признавая при этом, что каждая страна имеет свою собственную историю, характерные особенности и потребности и поэтому нуждается в осуществлении специализированного независимого мониторинга (Global Witness, 2005b).

Соглашения о партнерстве в области проверки соответствия нормам лесоводства (СППСЛ)

СППСЛ являются одним из видов товариществ с участием различных заинтересованных сторон, деятельность которых выходит за рамки мониторинга. Они собирают фактические данные о применяемых на местах методах ведения лесного хозяйства, документируют их соответствие с согласованными показателями приемлемой эффективности и передают эту информацию на рынок и общественности. СППСЛ были заключены в рамках инициативы «Глобальная защита лесов» (ГЗЛ) Института мировых ресурсов (ИМР). СППСЛ – это находящаяся в стадии разработки концепция, которая могла бы объединить усилия различных заинтересованных сторон лесного сектора в данном регионе в проведении оценки соответствия отдельных норм, таких как закон или свод критериев в отношении эффективного управления лесным хозяйством, а также существующей практики лесоводства.

В Центральной Африке такое соглашение о партнерстве содействует созданию Системы мониторинга концессий для Центральной Африки (ФОРКОМС). ФОРКОМС стремится обеспечить общественности доступ к проверенной информации на уровне концессии об измеримых видах деятельности и добровольных обязательствах лесозаготовителей в Центральной Африке в целях оказания поддержки узаконенному и устойчивому ведению лесного хозяйства в соответствии с ранее согласованными показателями. Основные принципы, разработанные в ходе многих дискуссий с участием заинтересованных сторон об организации и функционировании ФОРКОМС (в первоначально сформулированном виде), можно кратко изложить следующим образом (Институт мировых ресурсов, 2001 г.).

- Владельцы концессий на ведение лесозаготовок соглашаются находиться под контролем и добровольно предоставляют основную часть данных, необходимых для расчета предварительно согласованных показателей, представляемых независимому органу. Независимый орган собирает эти данные и, в случае необходимости, проводит выборочные неожиданные проверки и анализы на местах, необходимые для того, чтобы отчитаться о полученных данных, основанных на этих показателях.
- Руководящий комитет, состоящий из представителей международных НПО, учреждений, частного сектора и доноров, осуществляет надзор за процессом в целях управления системой и подтверждения ее законности.
- Независимый орган периодически обеспечивает рынок тропической древесины и широкие круги общественности подобной информацией о полученных данных через веб-сайт и печатные отчеты.

ИМР-ГЗЛ и партнеры разрабатывают систему, которая руководила деятельностью таких товариществ в различных регионах. Экспериментальное СППСЛ, финансируемое МОТД, действует в настоящее время в Конго.

Лесная сертификация

Хотя лесная сертификация является одним из инструментов оценки экологической устойчивости лесозаготовок, реализация инициатив в области сертификации и разработка сертификационных норм также создает возможности для обеспечения соблюдения законодательства. В ходе инспектирования лесов, осуществляемого независимой внешней аккредитованной организацией, оценивается соблюдение лесовладельцами/лесозаготовителями ряда критериев и показателей; это практически всегда включает проверку соблюдения лесозаготовителями положений нормативно-правовой базы в области экологически рационального ведения лесного хозяйства (Вставка 44 и Приложение 2). Поэтому создание совместных товариществ по сертификации лесов является практикой, которая может обеспечить, чтобы лесоматериалы из сертифицированных лесов были не только законными, но и заготовленными на основе устойчивых методов ведения лесного хозяйства в соответствии с критериями органа сертификации. Если информация о сертификации следует за лесоматериалами через цепь поставок, осведомленные потребители могут оказывать позитивное влияние на ведение лесного хозяйства путем выбора лесоматериалов, которые поступают из управляемых устойчивым образом лесов. Хотя сам по себе процесс сертификации лесов, фактически, не является результатом заключения соглашения о партнерстве, лесозаготовительным и лесохозяйственным операциям, сертифицированным в рамках программ, которые отвечают установленным критериям, могли бы быть предоставлены такие льготы, как отмена официальных инспекций.

Добровольные корпоративные кодексы поведения

Корпоративные кодексы поведения являются добровольными инициативами, посредством которых корпорации либо самостоятельно, либо в качестве членов промышленных ассоциаций, берут на себя обязательство следовать самоопределяемым принципам социальной и экологической ответственности, включая соблюдение законов стран, где они действуют (более подробную информацию см. во Вставке 45 и Приложении 1).

ВСТАВКА 44

Сертификация и законность в Боливии

Правительство Боливии, в рамках усилий по реструктуризации основ политики и законодательной базы лесного сектора, начало признавать результаты независимой сертификации процессов устойчивого управления лесами в качестве свидетельства соблюдения законодательства в рамках ее концессионной системы. Это было вызвано наличием корреляционной связи между юридическими требованиями к управлению лесами в рамках концессий и требованиями независимой сертификации.

Сертификация является более простой и менее дорогостоящей для соблюдающих закон компаний, осуществляющих планы устойчивого управления лесами. Сертификация является также желательной для предпринимателей, поскольку сертифицированные леса освобождаются от государственной инспекционной проверки лесов. Некоторые концессионеры и предприниматели указали, что они предпочитают иметь дело с независимой сертификационной фирмой, а не с государственной бюрократической структурой (Jack, 1999 г.).

В то же время независимая сертификация является выгодной для Государственной службы лесов, поскольку она высвобождает скудные ресурсы, которые в ином случае были бы выделены на осуществление мониторинга и обеспечение выполнения планов устойчивого управления лесами в рамках концессий на лесозаготовки.

Источник: Contreras-Hermosilla and Vargas Rios, 2002 г.

Хотя речь идет об инициативах частных компаний, государственные лесные администрации в ряде случаев способствовали разработке кодексов, убедили соответствующие предприятия принять их и установили льготы для компаний, которые следуют этим кодексам поведения.

ДОСТУП К МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ

Улучшение соблюдения законодательства является, в основном, обязанностью правительств в пострадавших странах. Однако, за последние годы, как страны-производители, так и страны-потребители уделяют все большее внимания обеспечению соблюдения лесного законодательства на основе осуществления инициатив, выдвинутых в рамках Программы действий по лесам стран «Большой Восьмерки» на 1998-2002 годы (Brack, 2005 г.). Основные инициативы, которые кратко описываются ниже и более подробно в Приложении 3, включают:

- двухсторонние или многосторонние соглашения между отдельными странами-потребителями и странами-производителями, препятствующие поступлению незаконно заготовленных лесоматериалов в международную торговлю;
- международные организации, включая те из них, которые оказывают техническую помощь;
- международные неправительственные организации, которые выполняют аналитические и контрольные функции и эффективно содействуют повышению информированности в отношении необходимости соблюдения законодательства.

ВСТАВКА 45

Примеры деклараций ключевых предприятий лесной промышленности**Заявление Конфедерации предприятий бумажной промышленности (КПБМ) в отношении незаконных рубок, обеспечения соблюдения лесного законодательства, управления лесным хозяйством и торговли лесными товарами**

В своем желании содействовать принятию необходимых мер борьбы с нелегальными рубками, считая при этом, что основные решения должны быть найдены там, где такая практика имеет место, КПБМ и ее члены:

- обязуются оказывать поддержку правительствам и сотрудничать с ними в проводимых ими мероприятиях по пресечению нелегальных рубок и обеспечению эффективного управления и правоприменения в рамках существующей нормативно-правовой базы и институциональной структуры;
- принимают на себя твердое обязательство приобретать и использовать лесоматериалы, заготовленные только в результате легальных рубок;
- решительно осуждают коррупцию и криминальную деятельность, связанные с нелегальными рубками, которые порочат лесной сектор и лесохозяйственную деятельность;
- стимулируют устойчивое управление лесным хозяйством в соответствии с согласованными на международном уровне принципами. В этом контексте добровольные и приводимые в действие рынком системы сертификации могут стать одним, но не единственным инструментом, обеспечивающим более устойчивое развитие;
- требуют разъяснять обязанности, в частности, путем гарантирования прав на владение лесными угодьями;
- поддерживают принятие экономичных мер, направленных на проверку происхождения древесины, и требуют не усложнять процесс торговли посредством применения необоснованных административных процедур или ограничительных мер;
- рекомендуют не предпринимать никаких действий или мер, которые ухудшали бы положение изделий из дерева по сравнению с конкурирующими с ними невозобновляемыми материалами;

Конфедерация предприятий бумажной промышленности представляет интересы торговых ассоциаций из 18 стран и охватывает 1000 компаний и 1300 лесопильных заводов, на которых непосредственно занято примерно 260 000 человек. Ее члены производят около 28 % объема мирового производства бумаги.

Заявление в отношении незаконных рубок Международного совета объединений предприятий лесной и бумажной промышленности (МСПЛБП)

Предприятия объединяются в МСПЛБП на основе следующих принципов:

- МСПЛБП стимулирует устойчивое управление лесами в соответствии с согласованными на международном уровне принципами. МСПЛБП признает, что добровольные и приводимые в действие рынком системы сертификации могут частично решать проблемы, связанные с нелегальными рубками. Частный сектор должен проявлять осторожность в ситуациях, где, как предполагается, ведутся нелегальные рубки, и органы государственной власти на всех уровнях должны предпринимать меры в целях обеспечения соблюдения установленных законов для предотвращения таких рубок.
- МСПЛБП решительно поддерживает сохранение лесных угодий, которые были определены в качестве территорий, подлежащих охране в соответствии с законом. МСПЛБП поощряет совместные усилия органов власти и частного сектора, прилагаемые с целью положить конец всем нелегальным рубкам там, где лесозаготовки категорически запрещены.
- Члены МСПЛБП обязуются соблюдать местные и национальные законы, касающиеся нелегальных рубок и лесозаготовок в любой стране, где ведутся лесозаготовки и осуществляется вывозка деревьев.

- В странах, где такие законы не установлены, МСПЛБП поддерживает создание законов и положений, которые содействуют развитию устойчивого управления лесным хозяйством, и их последующее соблюдение.
- МСПЛБП поддерживает усилия правительств в области мониторинга и оценки лесов в качестве необходимого условия для разработки соответствующих и эффективных мер, направленных на борьбу с нелегальными рубками и торговлей незаконно заготовленными лесоматериалами. Точная и надежная информация в значительной мере расширит возможности правительств и частных лесовладельцев в отношении сокращения масштабов незаконной деятельности.

Членами МСПЛБП являются торговые ассоциации в 43 странах, представляющие предприятия, на которые приходится более 90 % мирового производства бумаги и более 50 % мирового производства древесины.

Ответственная политика в области закупок Федерации торговли лесом Соединенного Королевства (ФТЛ)

ФТЛ является федерацией промышленных предприятий, которая разработала кодекс поведения с тем, чтобы попытаться исключить незаконно заготовленную древесину из своих запасов лесоматериалов.

Члены ФТЛ могут разрабатывать обязательства компании в рамках ответственной политики в области закупок и направлять вопросники всем своим поставщикам для того, чтобы оценить и классифицировать их поведение в окружающей среде как деятельность с низкой, средней или высокой степенью риска. Члены ФТЛ также составляют ежегодные управленческие отчеты, в которых кратко излагаются результаты оценок поставщиков и устанавливаются цели в отношении улучшения положения на следующие 12 месяцев; эти отчеты проверяются назначаемым ФТЛ независимым аудитором.

Источники: CEPI, 2002 г.; ICFPA, 2002 г.; TTF, 2005 г.

Двухсторонние и многосторонние инициативы

Значительное внимание уделяется международным сообществом международным программам, которые направлены на сокращение объема экспорта лесоматериалов, происхождение которых нельзя проверить, при одновременном оказании помощи странам-экспортерам в выявлении экспорта сомнительного происхождения. Эти программы представляют особый интерес для стран, экспортирующих значительный объем лесных товаров. Могут заключаться либо двухсторонние соглашения между данной страной и ее торговыми партнерами (Вставка 46) или многосторонние соглашения, охватывающие целый ряд стран-экспортеров и стран-импортеров. Нынешнее состояние этих инициатив подробно описывается в Приложении 3 и кратко излагается ниже.

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания (СИТЕС). Конвенция СИТЕС, подписанная 166 странами на момент написания данного доклада, является единственной поистине глобальной системой, налагающей ограничения на торговлю лесными товарами. Эта имеющая обязательную юридическую силу Конвенция имеет три перечня или добавления, включающих виды, в различной степени подверженные угрозе исчезновения. В Конвенции СИТЕС предусмотрены правила, регулирующие международную торговлю видами, перечисленными в каждом добавлении. Контролируя международную торговлю, Конвенция СИТЕС содействует закрытию экономического «окна» для торговли видами, находящимися под угрозой исчезновения. В настоящее время сравнительно незначительное число пород деревьев включены в Добавления к Конвенции СИТЕС, но недавнее включение красного дерева (*Swietenia macrophylla*) и Аквилярии малаккской (*Gonystylus spp.*) в Добавление II привело к ужесточению контроля за заготовкой этих пород деревьев и международной торговлей ими.

Обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление лесным хозяйством (ФЛЕГ). Процессы ФЛЕГ являются региональными координируемыми Всемирным банком инициативами, направленными на усиление политической ответственности и укрепление сотрудничества в области борьбы с незаконными заготовками и торговлей. Первый региональный процесс ФЛЕГ начал осуществляться в Юго-Восточной Азии в 2001 году, и в 2003 году, в Африке, за ним последовало осуществление аналогичного процесса. В 2005 году Всемирный банк начал сотрудничать с ЕС с целью обеспечить продолжение осуществления процессов ФЛЕГ в Африке и Азии и выдвинул подобную инициативу в Латинской Америке. Российское правительство намеривалось провести в 2005 году первую Министерскую конференцию по теме: «Обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление лесным хозяйством в Европе и Северной Азии (ЕСА-ФЛЕГ)». Во всех процессах ФЛЕГ определены приоритетные вопросы, связанные с обеспечением соблюдения лесного законодательства и управлением лесным хозяйством, а также перечень мер борьбы, как с нелегальными рубками, так и с торговлей незаконно заготовленной древесиной во всех соответствующих регионах.

Европейский план действий ФЛЕГТ (Обеспечение соблюдения лесного законодательства, управление лесным хозяйством и торговля лесными товарами). В 2004 году Европейская комиссия одобрила разработку Плана действий в области обеспечения соблюдения лесного законодательства, управления лесным хозяйством и торговлей лесными товарами. План содействует заключению и реализации двухсторонних соглашений между странами-импортерами и странами-импортерами в целях создания, при помощи ЕС, системы

ВСТАВКА 46

Двухсторонние соглашения между Индонезией и торговыми партнерами

Двухсторонние соглашения были подписаны с Соединенным Королевством, Норвегией, Китаем (все из них в 2002 году), Японией (2003 г.) и Кореей. Они включают Меморандумы о взаимопонимании, обязывающие стороны работать сообща в целях сокращения масштабов и, в конечном итоге, прекращения нелегальных рубок и международной торговли незаконно заготовленной древесиной и лесными товарами.

План действий Соглашения между Индонезией и Соединенным Королевством, который на данный момент является наиболее продвинутым в плане осуществления, включает ряд мероприятий, которые должны быть проведены обеими странами в следующих областях: идентификация соответствующих законодательных реформ и связанных с ними видов деятельности; разработка, испытание и внедрение систем проверки соблюдения законов и правовых норм; техническая и финансовая помощь в создании потенциала со стороны Соединенного Королевства; оказание поддержки участию групп гражданского общества в усилиях по пресечению нелегальных рубок; разработка систем своевременного сбора данных и обмена ими; сотрудничество между правоприменительными органами стран и поощрение предпринимаемых предприятиями отрасли мер, включая использование только тех лесоматериалов и лесных товаров, легальность происхождения которых подтверждена. В 2004 году было начато проведение ряда мероприятий, сосредоточенных на провинции Западный Калимантан, включая привлечение НПО к мониторингу и оценке потребностей в профессиональной подготовке и оборудовании, осуществление более тесного сотрудничества между правоприменительными органами провинции и совершенствование процесса сбора и анализа данных. Был завершен первый этап полевых испытаний системы определения законности рубок и системы слежения за рубками, и составляются планы их более широкого применения.

Источники: Richards, 2004 г.; Н. Speechly, ДМР, личное сообщение, 2005 г.

добровольного лицензирования для проверки легальности происхождения древесины, импортируемой в Европу. План не налагает обязательных ограничений (система является добровольной), а, скорее, направлен на оказание поддержки усилиям стран по пресечению нелегальных рубок и торговли незаконно заготовленной древесиной путем закрытия доступа на рынки для лесной продукции, легальность происхождения которой не может быть подтверждена.

Азиатское соглашение о партнерстве в лесном секторе и Соглашение о партнерстве в лесном секторе стран Бассейна реки Конго. Обе эти региональные инициативы были выдвинуты на Всемирной конференции по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году. Их цель состоит в том, чтобы содействовать развитию сотрудничества между странами в различных областях, многие из которых подвержены воздействию незаконных видов деятельности. Оба соглашения о партнерстве охватывают правительства стран, а также широкий круг соответствующих заинтересованных сторон, включая международные организации и группы гражданского общества.

Инициатива Президента Соединенных Штатов в области борьбы с нелегальными рубками. В 2003 году Соединенные Штаты приступили к осуществлению Инициативы Президента в области борьбы с нелегальными рубками. Цель Инициативы заключается в оказании содействия развивающимся странам в борьбе с нелегальными рубками, торговлей незаконно заготовленными лесоматериалами и коррупцией. В ней делается акцент на странах Бассейна реки Конго, Бассейна реки Амазонки, Центральной и Южной Америки и Юго-Восточной Азии.

Программа Соединенного Королевства в области борьбы с нелегальными рубками. Трехлетняя программа, начатая в октябре 2002 года, направлена на оказание содействия осуществлению реформ национальными, региональными и международными учреждениями с целью решения проблем, связанных с нелегальными рубками и торговлей незаконно заготовленными лесоматериалами. В ней делается акцент на повышение качества управления лесами в Западной и Центральной Африке.

Международные организации

Практически все международные организации, занимающиеся вопросами использования природных ресурсов, имеют программы, направленные на совершенствование процесса обеспечения соблюдения лесного законодательства. В Стратегии развития лесного сектора Всемирного банка видное место занимают мероприятия, нацеленные на содействие соблюдению лесного законодательства. Банк также руководит осуществлением Программы по лесам (ПРОФОР), инициативы, выдвинутой несколькими донорами в 1997 году. Ее цели включают повышение уровня подотчетности в лесном секторе, углубление понимания важности обеспечения соблюдения лесного законодательства, оказание поддержки проведению эмпирических исследований в целях заполнения пробелов в информации и оценку эффективности возможных инструментов, содействующих правоприменению. МОТД оказывает поддержку ряду стран в разработке и реализации программ в области обеспечения соблюдения лесного законодательства и провела анализ несоответствия торговых данных, которые могут иметь отношение к торговле незаконно заготовленными лесоматериалами (см. Главу 6). ФАО руководит деятельностью Механизма финансирования национальных программ в области развития лесного сектора – механизма поддержки, финансируемого несколькими донорами – который помогает странам укреплять их базу знаний и оказывает содействие в обеспечении более широкого участия заинтересованных сторон, а также в проведении правовой реформы и реформы политики. Эти международные организации предоставляют многочисленным возможностям странам, приверженным идее борьбы с незаконными видами деятельности в лесном секторе. Они могут помогать правительствам в рационализации основ политики и законодательной базы и подготовке персонала, занимающегося планированием, мониторингом и обеспечением соблюдения лесного законодательства, или содействовать им в рамках программ технической помощи в целях оказания поддержки лесозаготовителям в разработке и осуществлении планов ведения лесного хозяйства.

Неправительственные организации

Местные, национальные и международные НПО могут быть стратегическими союзниками в области совершенствования процесса соблюдения законодательства в лесном секторе в том случае, если правительства открыты для сотрудничества с такими организациями. В лесном секторе активно действует много НПО, и они сыграли ключевую роль в том, чтобы вопрос об обеспечении соблюдения лесного законодательства оказался в центре внимания международного сообщества. В предыдущих разделах доклада уже обсуждалась роль организации «Глобальный свидетель», как независимого контролера/наблюдателя в лесном секторе. Организация «Глобальная защита лесов», созданная по инициативе Института мировых ресурсов, осуществила мониторинг концессий в ряде стран, что привело к усовершенствованию системы государственного надзора за лесохозяйственными работами. Бюро экологических расследований, сотрудничая с местными НПО в таких странах, как Индонезия и Камбоджа, собрало фактические данные о незаконных видах деятельности и оказало помощь правительствам в привлечении правонарушителей к ответственности. Комитет по охране природы и ВФДП приступили к проведению совместных мероприятий по оказанию содействия устойчивому развитию лесного хозяйства и пресечению нелегальных рубок и торговли незаконно заготовленными лесоматериалами в Индонезии (Вставка 47). Партнерские отношения с такими НПО содействуют повышению транспарентности и могут зачастую служить катализатором предпринимаемых правительствами мер по обеспечению применения лесного законодательства.

ВСТАВКА 47

Роль НПО и рынка в оказании содействия повышению эффективности управления в лесном секторе

В Северной Америке и Европе рынки, на которых предпочтение отдается экологически безопасным лесным товарам, оказывают значительное воздействие на поставщиков в других странах. Благодаря кампаниям, проводимым НПО, и из-за опасения подвергнуться критике, крупные оптовые компании, такие как ИКЕА, «Хоум Депо» (Home Depot), «Лоуз» (Lowe's) и «Каррфур» (Carrefour), заявили о проведении политики, исключающей незаконно заготовленные лесоматериалы из своих запасов сырья. В результате, некоторые компании по производству лесных товаров в Индонезии начинают осуществлять добровольные инвестиции в процесс совершенствования управления лесным хозяйством в целях повышения конкурентоспособности и обеспечения преференциального доступа на высокотоварные рынки в Северной Америке и Европе.

В декабре 2002 года двумя НПО (Комитетом по охране природы и ВФДП) был образован союз в целях объединения усилий деловых кругов, органов власти и природоохранных организаций для оказания содействия ответственному ведению лесного хозяйства, борьбе с незаконными рубками и созданию рыночных связей, обеспечивающих использование древесины из хорошо управляемых лесов, с уделением особого внимания Индонезии. Этот союз предоставляет ресурсы для проведения под руководством правительственных учреждений общенациональных и региональных мероприятий, таких как процесс ФЛЕГ и Азиатское соглашение о партнерстве в лесном секторе, и оказывает техническую помощь компаниям и общинам. Он также проводит мероприятия с целью улучшения обмена информацией между не загрязняющими окружающую среду покупателями и индонезийскими поставщиками. Комитет по охране природы также сотрудничает с правительствами Индонезии и Соединенного Королевства с целью разработки свода принципов, критериев и показателей законности операций по заготовке лесоматериалов и обработке древесины.

Источник: Комитет по охране природы и ВФДП, 2005 г.

ВЫВОДЫ

Для повышения эффективности деятельности государственных лесных администраций зачастую требуется значительно больший объем ресурсов, по сравнению с теми, которые имеются в большинстве стран. Однако существуют сравнительно низкочастотные варианты, включая:

- ✦ приоритизацию и сосредоточение стратегических усилий государственных лесных администраций по обеспечению соблюдения законодательства на проведении ключевых мероприятий и на охвате ключевых регионов или участников.
- ✦ увеличение оперативного потенциала государственных лесных администраций в области обнаружения и пресечения преступлений в лесном секторе, например, путем реструктуризации или создания новых институциональных органов и увеличения численности персонала и повышения эффективности его деятельности.
- ✦ содействие укреплению межучрежденческих связей на национальном и местном уровнях.
- ✦ установление партнерских отношений с соответствующими НПО, группами гражданского общества или представителями частного сектора с целью оказания поддержки правоприменительной деятельности и/или осуществлению мониторинга.
- ✦ стимулирование развития и применения методов независимой лесной сертификации и добровольных кодексов поведения.
- ✦ заключение двусторонних соглашений с отдельными торговыми партнерами или многосторонних соглашений, охватывающих целый ряд стран-экспортеров и стран-импортеров, в целях борьбы с торговлей незаконно заготовленными лесоматериалами.
- ✦ подключение к осуществлению программ по обеспечению соблюдения лесного законодательства международных организаций, занимающихся вопросами рационального использования природных ресурсов.
- ✦ создание гражданам возможностей для участия в мониторинге и обнаружении преступлений в лесном секторе, при поддержке в случае необходимости, НПО и государственных учреждений.

6. Повышение качества данных и уровня знаний

Во многих тематических исследованиях, проведенных при подготовке настоящего доклада, подчеркивается факт отсутствия достоверной и актуальной информации о лесных ресурсах и связанных с ними изменениях. Данные и знания об их нахождении, масштабах и характере законных и незаконных лесозаготовительных работ являются, в лучшем случае, фрагментированными. Качественная и надежная информация имеет исключительно важное значение для предотвращения, обнаружения, мониторинга, представления отчетов и расследования незаконных лесозаготовительных работ, а значит, для облегчения процесса обеспечения соблюдения законодательства. Увеличение объема данных о незаконных видах деятельности в лесном секторе также позволит правительствам установить приоритеты для осуществления корректирующих мер. Однако информация окажется эффективной только в том случае, если проводится динамичная и действенная политика (см. Главу 4). Наличие данных позволит политическим дебатам, которые неизбежно затрагивают различные интересы, опираться на эмпирические данные о масштабах, причинах и системных недостатках, которые необходимо устранить при принятии корректирующих мер (Thomas *et al.*, 2000 г.).

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ

Проведение оценки и мониторинга лесных ресурсов обеспечивает получение бесценной информации о лесных ресурсах для разработки адекватной политики и соответствующего законодательства в области лесного сектора. Однако весьма незначительное число развивающихся стран обладают актуальной информацией о своих лесных ресурсах и владении ими, и даже еще меньшее число стран имеют национальный потенциал для получения такой информации. Эта проблема не ограничивается только развивающимися странами; также неудовлетворительной является ситуация в некоторых промышленно развитых странах. Данные государственной оценки лесных ресурсов, когда они существуют, не всегда предаются гласности. Еще одной ключевой проблемой является отсутствие надежной информации о том, где и как жители местных общин проживают в лесах и используют их. Отсутствие достоверной информации затрудняет задачу выявления незаконных операций и привлечения к ответственности правонарушителей, поскольку почти невозможно оценить и продемонстрировать характер и масштабы изменений, которые они вызвали.

Оценки национальных лесов проводятся во многих странах и направлены на то, чтобы заполнить этот пробел в информации. В этих оценках, которые когда-то были сосредоточены на измерении объемов имевшихся в наличии запасов древесины, а позднее - на определении размеров лесных угодий, сейчас происходит сдвиг в направлении охвата всех разнообразных преимуществ, связанных с эксплуатацией лесов и древесных ресурсов, включая:

- объем лесных ресурсов и глобальный углеродный цикл;
- состояние и жизнеспособность лесных экосистем;
- биологическое разнообразие;
- продуктивные функции лесов;
- защитные функции лесов;
- социально-экономические функции лесов.

Помимо определения размеров деревьев, некоторые страны (например, Швеция) включают в свои национальные лесные таксации измерение пней для того, чтобы приблизительно оценить реальные объемы заготавливаемой древесины. При сопоставлении с официальными данными об объемах лесозаготовок, эта информация дает общее представление о масштабах нелегальных рубок.

К инструментальным средствам, используемым для оценки и мониторинга лесных ресурсов, относятся: дистанционное обследование, системы спутниковой навигации, полевые исследования и таксации, информационные и коммуникационные технологии на основе мобильных средств связи.

Следующие мероприятия являются особенно важными для оказания содействия своевременному обнаружению незаконных лесозаготовительных работ в лесном секторе и для обеспечения соблюдения законодательства:

- обеспечение точного и своевременного картографирования и демаркации границ лесных угодий;
- содействие установлению связей между политическими процессами и системой сбора информации о лесном секторе, например, путем использования информации, основанной на результатах оценки лесных ресурсов с целью установления реалистичных предельных объемов лесозаготовок/ежегодных рубок, что, в свою очередь, поможет определить соответствующий объем производственных мощностей;
- обнаружение данных таксации лесов.

УСТАНОВЛЕНИЕ НОРМ ЗАКОННОСТИ

Для обеспечения более строгого соблюдения законодательства в лесном секторе необходимо иметь общепринятое определение понятия «законность» с тем, чтобы дать возможность правоприменительным органам идентифицировать и распознавать законные и незаконные действия.

Сфера применения лесного законодательства, а, значит, и диапазон возможных видов незаконной деятельности в лесном секторе являются обширными, и эта сфера может включать положения трудового права, правил, регулирующих оказание медицинской помощи, налогового законодательства, финансового и банковского законодательства и законов, связанных с охраной окружающей среды. Из-за этих многочисленных правовых аспектов, разработка общепринятого определения юридических понятий может оказаться невозможной или даже нежелательной. В Соединенном Королевстве был создан Центр научно-технической информации и экспертизы в области лесного сектора с целью рассмотрения вопросов о подтверждении легальности происхождения лесоматериалов и разработки элементов, которые должно охватить определение в контексте политики Соединенного Королевства в области государственных закупок (Speechly, ДМР, личное сообщение, 2005 г.).

Поскольку незаконные виды деятельности могут затрагивать интересы многих групп (различных органов государственной власти, владельцев лесных угодий, предприятий лесной промышленности, организаций коренного населения и т.д.), общепринятое рабочее определение может быть согласовано на основе участия всех заинтересованных сторон и путем включения этих сторон в процесс разработки любой концептуальной модели законности. Согласие в отношении определений может быть достигнуто в рамках дискуссионных форумов или рабочих совещаний с участием этих групп. С учетом динамичного характера нормативно-правовой базы, необходимо будет периодически пересматривать рабочие определения понятия «законность».

Хотя отсутствует общепринятый способ рассмотрения всех аспектов понятия «законность» в лесном секторе, Вставка 48 дает представление о возможных подлежащих включению элементах и о потенциальной сложности оперативных определений понятия «законность». Страны должны идентифицировать все элементы, необходимые для

ВСТАВКА 48

Потенциальные компоненты законности

- **Права на владение и пользование землей.** Четко определенные права собственности или права пользования, утвержденные соответствующими органами власти; четко обозначенные границы земельных владений, земельные кадастры и утвержденные виды землепользования
- **Управление лесами.** Применяемые планы управления лесным хозяйством, включая семеннолесосечные формы хозяйства, планы лесозаготовок и разрешения на ведение лесозаготовок (лесорубочные билеты)
- **Охраняемые территории.** Соблюдение законодательства об охраняемых территориях, как на участке лесохозяйственного предприятия, так и в прилегающих к нему районах
- **Охраняемые виды.** Соблюдение законов и положений в отношении охраняемых видов флоры и фауны и их среды обитания
- **Оценки воздействия на окружающую среду и социальную сферу.** Соблюдение законов и положений в отношении экологического и социального воздействия и процедур смягчения такого воздействия
- **Права коренного населения и жителей местных общин.** Соблюдение законодательства в отношении осуществления прав коренного населения и жителей местных общин, которые могут быть затронуты в ходе лесозаготовительных работ
- **Права, безопасность и гигиена труда работников.** Соблюдение положений трудового законодательства в отношении минимальной заработной платы и стабильных условий работы, а также положений, касающихся безопасности и гигиены труда при проведении лесохозяйственных работ
- **Налоги и сборы.** Соблюдение налогового законодательства и другие выплаты государству, связанные с деятельностью лесных корпораций
- **Международные соглашения.** Выполнение норм, содержащихся в международных договорах, таких как Конвенция СИТЕС и Конвенция о биологическом разнообразии
- **Цель поставок древесины.** Соблюдение положений, в которых определяются конкретные методы подтверждения законности происхождения лесоматериалов по всей цепи поставок древесины
- **Маркировка лесной продукции.** Соблюдение правил в отношении маркировки и идентификации лесных товаров и обеспечение согласованности с данными соответствующей документации
- **Обработка, продажа и доставка.** Соблюдение деревообрабатывающими, торговыми и транспортными корпорациями юридических требований, предъявляемых к их деятельности, таких как получение лицензий на эксплуатацию, регистрация в соответствующих органах, разрешения на строительство для технологического оборудования и складских помещений

Источник: Amaiei, 2004 г.

определения их стандарта законности, с учетом международных норм и местных условий. Определение того, что входит в понятие «законность», является правом каждой страны, и включение закона в такое определение должно базироваться на результатах анализа степени ущерба, вызванного несоблюдением законодательства. В этой связи, важно проводить различие между преступлениями и нормативными правонарушениями.

Как показано во Вставке 49, Индонезия уже заимствовала многие из элементов, описанных во Вставке 48. В Индонезии, где около 900 законов, положений и указов регулируют лесозаготовку, перевозку лесоматериалов и торговлю ими, был

ВСТАВКА 49

Индонезия: предлагаемые принципы установления легальности происхождения лесных товаров

Следующие принципы более подробно описываются на основе критериев и дополняются показателями с целью проверки соответствия.

- **Права на владение и пользование землей.** Правовой статус и права на владение землей лесохозяйственного предприятия четко определены, а границы установлены надлежащим образом. Компания обладает документально зафиксированными и установленными на основании закона правами на заготовку древесины в пределах этих границ и только в этих их границах.
- **Физическое, социальное и экологическое воздействие.** Компания прошла государственную экологическую экспертизу (АМДАЛ), которая производится в установленном порядке и свидетельствует о том, что лесохозяйственное предприятие соответствует всем правовым, физическим, социальным и экологическим требованиям, указанным в АМДАЛ, а также всем юридическим требованиям в отношении мониторинга и представления отчетов о проведении АМДАЛ.
- **Отношения с общинами и права работников.** Компания выполняет свои правовые обязательства в отношении обеспечения благосостояния общин, подверженных воздействию проводимых этой компанией лесохозяйственных работ, предоставления услуг местным общинам и обеспечения социально-бытовых условий для своих работников и подрядчиков, занятых в лесохозяйственном предприятии.
- **Законы и положения в области лесозаготовок.** Компания осуществляет все виды деятельности в области планирования и ведения лесозаготовок и другие мероприятия в рамках лесохозяйственного предприятия согласно соответствующим постановлениям правительства.
- **Лесные налоги.** Компания платит все соответствующие установленные законом пошлины, лицензионные платежи, налоги и другие взимаемые по закону сборы, связанные с использованием лесохозяйственного участка и заготавливаемой на нем древесины.
- **Идентификация, передача и доставка лесоматериалов.** Компания обеспечивает, чтобы все лесоматериалы, перевозимые из лесохозяйственного предприятия, были надлежащим образом идентифицированы, имели правильно оформленную документацию и перевозились согласно соответствующим постановлениям правительства.
- **Обработка и доставка древесины.** Деревообрабатывающие и транспортные предприятия имеют действительные лицензии и действуют согласно применимым постановлениям правительства.

Источник: Royal Institute of International Affairs, 2004 г.

разработан проект «стандарта законности» с целью оказания содействия ревизорам и покупателям в распознавании законно и незаконно заготовленных индонезийских лесоматериалов. Этот стандарт состоит из семи общих принципов законности, каждый из которых основывается на критериях и показателях, связывающих данный принцип с существующим индонезийским законодательством. Были также разработаны комментарии и инструкции с целью оказания помощи ревизорам в проверке соответствия каждому показателю. Этот проект стандарта является итогом основанного на участии сторон процесса, осуществленного в период с апреля по июнь 2003 года в семи индонезийских

районах. Однако по-прежнему неясно, будет ли достигнуто согласие между всеми заинтересованными сторонами. Полевые испытания системы начались в середине 2004 года. Разработка стандарта проводилась под эгидой Министерства лесного хозяйства Индонезии на основе тесного сотрудничества с Комитетом по охране природы (КОП) в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании в отношении нелегальных рубок, подписанным между Индонезией и Соединенным Королевством (см. Вставку 46).

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ДАННЫХ И УРОВНЯ ЗНАНИЙ В ЦЕЛЯХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ

Проверка/мониторинг на местах

Наряду с надлежащим образом направленными мерами поощрения, мониторинг является одним из наиболее эффективных методов предотвращения преступлений в лесном секторе. Хотя непосредственное наблюдение зачастую является трудным делом, своевременная информация об операциях может быть использована в качестве основы для проведения выборочных инспекций на местности с целью проверки достоверности отчетов, представляемых лесозаготовителями (зачастую это – необходимое условие для сохранения лицензий на лесозаготовку, а не положение лесного законодательства). Информация могла бы предоставляться лесозаготовителями в соответствии со стандартным форматом и графиком, а дополнительные данные могли бы передаваться по запросу. Официальные должностные лица лесных администраций должны обладать полномочиями инспектировать все участки, имеющие отношение к лесозаготовкам, а также транспортные средства, складские помещения и технологическое оборудование по переработке древесины, например, путем включения в контракт положения, которое в прямой форме предоставляет это право должностным лицам и независимым наблюдателям. Необходимо разрешать проведение инспекций в рабочем порядке, а не только, когда предполагается, что совершено преступление (Christy, 2004 г.).

Предоставление информации в рамках цепи поставок древесины

Может также потребоваться предоставление информации о лесоторговцах и предприятиях деревоперерабатывающей промышленности, но для того, чтобы этот процесс был эффективным, он должен быть частью комплексной системы мониторинга. Не приносит пользы составление лишь одного списка транзакций без перекрестных ссылок на реестр получателей лицензий и достоверных отчетов о лесозаготовительных операциях. Однако, в связи с увеличением числа компьютерных сетей, эти различные ряды данных могут быть согласованы в реальном времени, обеспечивая тем самым мощный инструмент, как для предотвращения, так и для обнаружения преступлений в лесном секторе (Christy, 2004 г.).

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ДАННЫХ И УРОВНЯ ЗНАНИЙ В ЦЕЛЯХ ВЫЯВЛЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ

Следующие методы могли бы содействовать повышению качества данных о незаконных видах деятельности в лесном секторе и помочь в обнаружении преступлений, иногда даже до совершения правонарушения.

Представление отчетных данных и информации и мониторинг

Наиболее эффективное обнаружение основано на информации и анализе и на сочетании описанных выше мер по представлению отчетных данных и проведению выборочных проверок. Это обязательно приведет к выявлению преступлений, но создаст полную картину о местах осуществления и характере видов деятельности, что значительно облегчает задачу проведения целенаправленных инспекций с целью обнаружения правонарушений. Поэтому основные юридические требования являются такими же, что и для профилактического мониторинга: обязательное представление отчетных данных и полномочий в области проведения инспекций. Существует, как минимум, три уровня инспекционных полномочий, которые необходимо различать в лесном законодательстве:

- плановые инспекции, которые проводятся независимо от наличия предположений о том, что совершено преступление, и которые не требуют выдачи разрешения на проведение инспекции;

- инспекции, которые проводятся, когда существуют предположения о том, что совершено преступление, и которые требуют выдачи разрешения;
- инспекции, которые проводятся, когда существуют предположения о том, что совершено преступление, и которые не требуют выдачи разрешения.

Тип инспекции будет зависеть от общей правовой системы каждой страны, но при этом учитываются срочность инспекции (например, движущееся транспортное средство), трудности, связанные с получением разрешения (например, когда участок расположен в глубине лесного массива), и уединенность, которая обычно обеспечивается участку (например, проживание людей на участке). Например, в Республике Конго разрешен свободный доступ к объектам и транспортным средствам, но не в дома и хозяйственные строения, за исключением случаев совершения преступления и в присутствии сотрудника полиции. Сотрудникам правоприменительных органов не разрешается входить в дома в период с 19 часов до пяти часов. В Танзании не разрешается производить обыск жилищ, за исключением случаев, когда существуют предположения о том, что совершено преступление (Christy, 2004 г.).

Поскольку проведение оценок на местах имеет исключительно важное значение для обнаружения и определения масштабов незаконных видов деятельности, укрепление потенциала в области осуществления эффективных инспекционных поездок на места следует рассматривать в качестве одной из наиболее важных целей любой стратегии, направленной на обеспечение соблюдения лесного законодательства. Этот процесс должен базироваться на трех центральных элементах:

- адекватной подготовке персонала, занимающегося осуществлением мониторинга на местах;
- материально-техническом обеспечении (транспорт, карты, ГСП, камеры наблюдения и т.д.);
- использовании средств дистанционного обнаружения, таких как аэрофотосъемка и различные виды спутниковой визуальной информации (в некоторых странах облеты лесных угодий оказались весьма результативными, но, конечно, дорогостоящими мероприятиями).

Диагностические обследования

Конфиденциальные диагностические обследования незаконных видов деятельности могут стать эффективным средством, предназначенным для определения их масштабов, оценки применяемых процедур и стимулов. Эти обследования могут охватывать предприятия, должностных лиц государственных учреждений, общины и других крупных игроков в секторе и установить базовые критерии для осуществления корректировочных мер (Вставка 50). Они приносят наибольшую пользу, если они нацелены на различных игроков с целью осуществления перекрёстной проверки полученной информации. Вопреки первоначальному скептическому отношению к обследованиям, опыт показывает, что ответы респондентов могут быть довольно честными и содержательными. Диагностические обследования принесли пользу в получении информации о наиболее скрытных операциях, таких как «отмывание» заготовленной древесины, дача взяток и специальные процедуры, используемые для нарушения законодательства. Обследования могут быть направлены на определение масштабов незаконных операций, изучение факторов (включая неэффективную политику), которые способствуют этому, и расследование конкретных операций или деятельности конкретных субъектов.

Диагностические обследования должны быть тщательно разработаны для того, чтобы обеспечить получение объективных и статистически обоснованных результатов, а, значит, обладать, в конечном итоге, степенью достоверности. Респонденты должны быть абсолютно уверены в том, что будет сохранена конфиденциальность их ответов. Пользование услугами независимых и авторитетных инспекторов-контролёров является одним из важных условий для обеспечения объективности и достоверности (Kaufmann *et al.*, 2001 г.). На сегодняшний день такие обследования в лесном секторе являются относительно редкими.

Источники информации

Дополнительная помощь в обнаружении правонарушений в лесном секторе может быть получена путем поощрения информаторов. В законодательстве зачастую

ВСТАВКА 50

Диагностические обследования коррупции

Для государственных должностных лиц, пользователей и предприятий разработка и осуществление ведомственных углубленных диагностических обследований является новаторским решением, что обеспечивает получение существенно важных сведений странам, приверженным идее осуществления программ по созданию потенциала и проведению институциональных изменений. Вопреки общепринятой точке зрения, новые обследования государственных должностных лиц, предприятий и граждан выявляют респондентов, которые желают предоставить подробную информацию о случаях ненадлежащего управления, которые они наблюдали и с которыми они сталкивались (в отличие от простого упоминания о том, что у них существует отдаленное представление об охватившей всю страну коррупции).

Участвующие в обследованиях респонденты сообщают о присвоении государственных средств, хищении государственной собственности, взятках с целью ускорения процесса оформления документов, взятках для приобретения монопольной власти и взятках в области закупок. В рамках этих диагностических обследований собирается подробная информация о том, насколько часто и в каких размерах предприятия дают взятки управленцам в различных учреждениях, а также о недостатках в деятельности государственной службы и других показателях эффективности и результативности. Целый ряд различных аспектов управления включен в эти диагностические обследования, позволяющие провести углубленный анализ таких вопросов, как меритократия, дискреционность, транспарентность бюджета, сосредоточение усилий на борьбе с бедностью и воздействие. Затем результаты анализа этих статистических данных служат важнейшим ресурсом для установления приоритетов при разработке программы проведения реформ, направленных на совершенствование процесса управления.

Когда данные были представлены представителям деловых кругов, основным группам гражданского общества и исполнительным и законодательным органам власти, в политических дебатах произошел резкий переход от дискуссий, основанных на расплывчатых, неподтвержденных и зачастую персонифицированных обвинениях, к обсуждению, базирующему на эмпирических данных и выявлении системных недостатков, которые необходимо устранять.

Источник: Thomas et al., 2000 г.

предусматривается выплата вознаграждений тем лицам, кто оказал содействие в привлечении к ответственности правонарушителей, а в некоторых странах даже должностные лица лесных администраций, работа которых заключается в обеспечении соблюдения законодательства, имеют право на вознаграждение (см. пример Нигера в Главе 5). Однако выплата части вознаграждения должностным лицам, в сочетании с возможностью штрафовать на месте, может также стимулировать незначительные беспокоящие действия с целью получения вознаграждения вместо того, чтобы проводить более кропотливую работу по расследованию крупных правонарушений. Информаторы, с большей степенью вероятности, будут предоставлять достоверную информацию в том случае, если вознаграждение может выплачиваться без привлечения правонарушителей к ответственности, и обеспечивается защита от мстительных ответчиков (Christy, 2004 г.).

Использование НПО в качестве источников информации

Как уже упоминалось в Главе 5, НПО могут быть важным и надежным источником информации о незаконных видах деятельности в лесном секторе. Несколько примеров в настоящей главе также касаются заметной роли, которую играют НПО в обнаружении и мониторинге нелегальных рубок и торговли незаконно заготовленными лесоматериалами с течением времени.

Расчетные данные о затратах на производство и объеме выпуска деловой древесины

Когда концентрация производства является высокой, охватывая всего лишь несколько компаний, можно сравнительно легко контролировать и измерять объем выпуска продукции. Эта информация, в свою очередь, может быть использована для оценки соответствующих потребностей отрасли в сырьевых материалах, которые удовлетворяются либо из источников и запасов импортного сырья либо из национальных источников. Из этих трех возможных источников, первые два источника, как правило, легко поддаются контролю. Таким образом, если объем поступления сырьевых материалов из национальных источников, декларированный предприятием, заметно отличается от оценочного объема потребления, эта разница может отражать либо незаконное декларирование, либо незаконные источники поставок древесины. Если число поставщиков древесины является незначительным, и они должны декларировать свои продажи, то расхождения в данных могут указывать на незаконные источники поставок.

Этот метод использовался в индонезийской лесной промышленности, включая лесопильное производство и производство целлюлозы и фанеры. По консервативным оценкам, в 1997 году общий объем древесины, потребленный всеми предприятиями отрасли, составил примерно 61 миллион кубометров. Это значительно превышает показатель в пределах 36 миллионов кубометров, который правительство считало приемлемым уровнем, обеспечивающим учёт будущих потребностей в то время, и который указывал на масштабы поставок древесины в стране из незаконных источников.

ВСТАВКА 51

Спутниковое обнаружение и картографический мониторинг незаконных лесозаготовок в Камеруне

Организация «Глобальная защита лесов» Института мировых ресурсов (ИМР) и Правительство Камеруна подписали в 2002 году соглашение о совместном использовании данных и карт о лесах страны в рамках усилий положить конец широко распространенным нелегальным рубкам. Это – первое в своем роде соглашение об осуществлении картографического мониторинга в Африке. В соглашении предусматривается, что Министерство окружающей среды и лесов Камеруна (МИНОСЛ) предоставит организации «Глобальная защита лесов» информацию о концессиях на лесозаготовки и их расположении в стране. В свою очередь, ИМР будет подготавливать отчеты о состоянии концессий на лесозаготовки в Камеруне и составлять карты, которые позволят должностным лицам МИНОСЛ обнаруживать нелегальные рубки в стране. Карты лесовозных дорог, составленные организацией «Глобальная защита лесов» на основе спутниковой визуальной информации, в сочетании с точными данными о том, где могут иметь место нелегальные рубки, позволят идентифицировать проблемные области и установить очередность их проверок на местах. Спутниковая визуальная информация позволяет обнаруживать новые лесовозные дороги за пределами концессионных участков, где активно ведутся лесозаготовительные работы, и в национальных парках. Спутниковые изображения также помогут определить, соответствуют ли темпы и масштабы лесозаготовок планам ведения лесного хозяйства. Организация «Глобальная защита лесов» уже выпустила свой первый Интерактивный лесохозяйственный атлас Камеруна. Хотя некоторые данные порой являются неполными или отсутствуют, Атлас содержит информацию о 179 лесосеках с запасами леса на корню (из 331 лесосек) и о 12 выделенных общинам лесах (из 67 лесов). Доступ к этой информации является открытым, и с ней можно ознакомиться на веб-сайте организации «Глобальная защита лесов».

Источник: Global Forest Watch, 2002 г.

Авиатрулирование и спутниковое обнаружение

Определенная часть наилучших доказательств в отношении незаконных видов деятельности в лесном секторе собирается в ходе авиатрулирования и при помощи спутникового обнаружения. Специальные технические знания необходимы для того, чтобы расшифровывать данные дистанционных обследований, и суды, возможно, не пожелают принимать в качестве доказательства показания экспертов в том случае, если они не знакомы с существом вопроса. Однако мониторинг нелегальных рубок на основе применения спутниковой визуальной разведки оказался успешным в Камеруне, где Институт мировых ресурсов оказывает техническую помощь в расшифровывании данных космической съёмки (Вставка 51).

При поддержке МОТД, аналогичная система создается организацией «Глобальная защита лесов» для Республики Конго и планируется для Центральноафриканской Республики и Демократической Республики Конго. Коста-Рика в настоящее время приступает к внедрению новой системы обнаружения незаконного превращения лесов в пастбища, которая основана на использовании ГИС и ГСП (Вставка 52).

ВСТАВКА 52

Обнаружение незаконного превращения лесов в пастбища в Коста-Рике при помощи ГИС/ГСП

ФУНДЕКОР, неправительственная организация в Коста-Рике, цель которой заключается в оказании содействия сохранению и рациональному использованию природных ресурсов района вулканов Центральных Кордильер, разработала новую систему обнаружения незаконного превращения лесов в пастбища. Продуктивные леса Коста-Рики являются, в основном, частными, небольшими по размерам и весьма раздробленными лесными угодьями, а любое использование лесов в иных целях запрещается законом. Хотя положения, регулирующие разработку планов ведения лесного хозяйства, являются строгими и технически обоснованными, соблюдение этих положений представляет собой весьма дорогостоящий и трудоемкий процесс. Поэтому, вместо разработки необходимых планов ведения лесного хозяйства, многие владельцы предпочитают превращать эти леса в пастбища посредством вырубки кустарника и засеивания обезлесенных территорий злаковыми травами, сохраняя при этом ценные коммерческие породы деревьев. Затем они запрашивают разрешение на рубку отдельных деревьев в пастбищных угодьях, которое получить легче, дешевле и значительно быстрее, чем разрешение на лесозаготовки, которое базируется на плане ведения лесного хозяйства.

С помощью карманных персональных компьютеров, географической информационной системы, включая карту лесных массивов Коста-Рики и ГСП, сотрудники лесной администрации могут легко определить, следует ли относить к категории лесонасаждений участок, на который запрашивается разрешение. Эта система является недорогой (менее 600 долл. США) и имеет допустимый предел ошибки всего в пределах пяти метров, что подходит для большинства видов применения.

Она также может быть использована для обнаружения нелегальных рубок в лесах. ФУНДЕКОР тесно сотрудничает с Министерством окружающей среды и горнодобывающей промышленности (МИНАЕ) в рамках усилий, направленных на внедрение этой системы по всей стране путем оказания содействия в ее применении сотрудникам лесной администрации.

Источник: FUNDECOR, 2005 г.

Слежение за лесоматериалами

Метод слежения за лесоматериалами позволяет органам власти внимательно следить за производством лесоматериалов и их соответствующими потоками в рамках цепи поставок древесины. Этот метод используется с целью совершенствования мониторинга и контроля в лесном секторе в ряде стран, включая Камерун (Вставка 53) и Фиджи (Вставка 54).

Контрольно-пропускные пункты на дорогах или реках

Контрольно-пропускные пункты на дорогах или реках не требуют применения какой-либо передовой или дорогостоящей технологии, и они могут, в определенных условиях, оказаться весьма эффективными в обнаружении древесины, которая могла быть заготовлена или перевозится нелегально. Движение лесовозов должно быть ограничено только периодом рабочего времени, или на контрольно-пропускных пунктах должен круглосуточно находиться соответствующий персонал, иначе эти пункты будут неэффективными. Эффективные системы контроля были установлены в Эквадоре (Вставка 41 в Главе 5), Мозамбике (Вставка 55) и Гондурасе.

ВСТАВКА 53

Сотрудничество между Камерунским правительством и компанией СЖС (SGS)

В рамках проекта по определению происхождения и местонахождения лесоматериалов, независимая инспекционная компания СЖС («Сосьетэ женераль де сюрвейянс») (SGS - Société générale de surveillance) оказывает помощь Министерству окружающей среды и лесов в создании и обеспечении функционирования отдельного государственного учреждения, которое отвечает за осуществление контроля за потоками лесоматериалов из лесных массивов (первоначально из бассейнов для балансов, а затем начиная с этапа прямой вывозки леса) через производственные цепочки в порты и на перерабатывающие предприятия. Этот проект включает следующие виды деятельности:

- идентификацию всех бревен/пней при помощи бирок со штриховым кодом, которые присваиваются действующим на законном основании лесозаготовительным компаниям согласно согласованным объемам рубок;
- мониторинг объемов производства и перевозки лесоматериалов, декларированных лесозаготовительными компаниями (номер штрихового кода, который используется в нормативных декларациях; перекрестная проверка с использованием бирок) и выборочные проверки, включая государственный контроль на лесных биржах и обочинах дорог и инспекции компании СЖС в портах;
- управление центральной базой данных;
- проведение независимых проверок на местности (проверки на местности являются обязанностью сотрудников подразделений Программы Министерства по обеспечению доходов в лесном секторе, действующих на контрольно-пропускных пунктах и лесопильных заводах, а также сотрудников подразделения Министерства по осуществлению контроля за деятельностью в лесном секторе);
- управление компьютеризированной системой и программой проведения постоянных аудиторских проверок в целях осуществления контроля за поставками лесоматериалов на деревообрабатывающие предприятия;
- оценка объемов рубок и размеров налогов на поставки, подлежащих оплате предприятиями, и контроль за соблюдением квот на переработку;
- публикация ежемесячных/ежеквартальных отчетов и статистических данных;
- организация подготовки для лесозаготовительных компаний и сотрудников Программы Министерства по обеспечению доходов в лесном секторе и организация передачи технологии.

Источник: Amariei, 2005 г.

ВСТАВКА 54

Система слежения за лесоматериалами на Фиджи

Департамент лесного хозяйства Фиджи разработал систему, используя информационную технологию с целью обработки, документирования и хранения данных о заготовке, переработке и экспорте его лесных товаров. Эта инициатива, финансируемая МОТД, включает нумерацию бревен для того, чтобы обеспечить обратное слежение за любым бревном вплоть до пня. После рубки пластмассовая бирка с номером прикрепляется к бревну и соответствующему ему пню. Бирки на бревнах и маркировочные молотки были испытаны на целом ряде пород деревьев с тем, чтобы оценить возможность технической реализации такой нумерации. Номера бревен и пней записываются в специальном формуляре, и эта процедура повторяется для всех деревьев, которые вырубаются. Как только бревна поступают на склад, производятся их дополнительные замеры и нумерация. Эти новые размеры и номера используются должностными лицами лесной администрации во время сортировки бревен и в официальных отчетах об объемах поступившей на склад древесины. Департаментом был принят на работу занятый полный рабочий день сотрудник с целью нумерации бревен на местах. Контроль и надзор за деятельностью этого сотрудника осуществляет районный лесничий, в ведении которого находится данный район. Проект нашел позитивный отклик у сотрудников лесной администрации на местах. Фиджи изучает экономические возможности применения системы слежения за лесоматериалами на национальном уровне.

Источник: Департамент лесного хозяйства Фиджи, 2000 г.

ВСТАВКА 55

Дорожные контрольные пункты в Мозамбике

Один из наиболее важных элементов нынешней системы контроля за деятельностью в лесном секторе Мозамбика базируется на сети дорожных контрольных пунктов, расположенных между лесозаготовительными участками и крупными портами и городами, где государственные контролеры проверяют объемы древесины по категориям и следят за соблюдением положений лицензионных договоров (данные о зарегистрированных объемах используются также для сбора налогов). Работа этих стационарных контрольных пунктов также дополняется, по мере возможности, рейдами мобильных патрулей.

Новый закон запрещает движение большегрузных автомобилей в ночное время. Основные контрольные пункты находятся там же, где расположены полицейские посты и, поэтому, они работают круглосуточно. Те, кто перевозит лесоматериалы ночью, задерживаются полицией, немедленно штрафуются, а затем подвергаются дальнейшему контролю/расследованию. Однако в удаленных районах дорожные контрольные пункты укомплектованы персоналом только в дневное время из-за отсутствия оборудования и людских ресурсов. Планируется обеспечить круглосуточное функционирование всех контрольных пунктов и передать полномочия органов, обеспечивающих соблюдение лесного законодательства, любому официальному представителю власти (таможеннику, полицейскому и т.д.) в случае отсутствия на контрольных пунктах сотрудников органов, обеспечивающих применение лесного законодательства.

Эта система работает достаточно эффективно (о чем свидетельствует значительная сумма штрафов, которые взимаются каждый год). Однако одной из слабых сторон, по-видимому, является отсутствие квалифицированного персонала.

Источник: Del Gatto, 2003; Chicue, Министерство туризма в Мозамбике, личное сообщение, 2005 г.

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ДАННЫХ И УРОВНЯ ЗНАНИЙ В ЦЕЛЯХ ВЫЯВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ НЕЗАКОННО ЗАГОТОВЛЕННЫМИ ЛЕСОМАТЕРИАЛАМИ

Сопоставление статистических данных о декларированных объемах экспорта и соответствующих объемах импорта в некоторых случаях может быть полезным для оценки масштабов международной торговли незаконно заготовленной древесиной. Эта методология приносит наибольшую пользу в том случае, если страна является крупным экспортером, и с течением времени регулярно возникают расхождения в показателях. Однако в проведенном недавно исследовании (МОТД, 2004 г.) был выявлен ряд источников несоответствия данных, которые необязательно отражают незаконные виды деятельности, включая:

- ошибки в сборе статистических данных;
- ошибки, связанные с применением неадекватных систем сбора данных;
- различные методы классификации;
- расхождения, связанные с измерением объемов и переработкой лесоматериалов;
- трехсторонний экспорт, включая транзитные перевозки в третьи страны.

Кроме того, невозможно использовать информацию о несоответствии данных в области торговли лесоматериалами с целью оценки объемов некоторых видов лесных товаров, торговля которыми ведется нелегально. Можно привести следующие примеры:

- лесоматериалы, вывозимые из страны контрабандным путём, которые никогда не попадают в официальный товарооборот и, поэтому, не отражаются в официальных статистических данных (нет расхождений в данных об объемах торговли);
- лесоматериалы, вывозимые из страны контрабандным путём, но легализованные мошенническими способами по пути следования в импортирующую страну и включаемые таким образом в официальную систему;
- неправильное применение механизмов внутрифирменного ценообразования между подразделениями одной и той же компании, что может приводить к занижению стоимости экспорта с целью уклонения от уплаты налогов на экспорт и т.д.;
- декларирование неправильных экспортируемых объемов и пород с целью избежать запретов или уклониться от уплаты налогов. Высокие импортные тарифы или ограничения на импорт приводят к занижению сумм в счетах-фактурах и неправильной маркировке лесных товаров.

Способность проводить различие между несоответствиями, указывающими на проведение незаконных лесозаготовительных работ, и другими источниками возникновения несоответствий, является исключительно важной для получения адекватных оценок масштабов нелегальной торговли. Это предполагает постепенное устранение «законных» источников возникновения несоответствий путем изучения систем импорта и экспорта.

Одна из таких попыток была предпринята в 2002 году, охватив несколько промышленно развитых и развивающихся стран, и ее результаты показали, что имели место несоответствия, которые выходили за рамки того, что могло бы считаться «нормальным», и поэтому они, возможно, были вызваны незаконными или «ненормальными» действиями (Eastin and Pérez-García, 2002 г.).

Когда несоответствия являются значительными, возникают систематически в течение ряда лет и не могут быть объяснены «нормальными» факторами, имеются серьезные основания полагать, что торговля большей частью древесины велась незаконным путем. Во Вставке 56 приводятся данные за последние несколько лет в отношении торговли между Индонезией и партнерами в Китае и Малайзии.

Из возможных мероприятий, направленных на устранение несоответствий и содействие выявлению случаев нелегальной торговли, следующие инициативы были признаны наиболее успешными в обследовании стран, которые приняли участие в двухсторонних расследованиях случаев возникновения несоответствий в данных о торговле (МОТД, 2004 г.):

- поощрение усилий стран, направленных на то, чтобы сделать методы измерения объемов лесной продукции более единообразными;
- улучшение сотрудничества между странами в области обеспечения соблюдения таможенного законодательства;
- поощрение усилий стран по согласованию бланков экспортной декларации и импортной таможенной декларации;
- обеспечение финансирования и/или оказание технической помощи странам с целью совершенствования систем сбора данных;
- пересмотр таможенных кодексов в целях их дальнейшей гармонизации.

ВСТАВКА 56

**Отдельные индонезийские торговые потоки с Китаем и Малайзией
(в тыс. кубометров)**

Товар/год	Индонезия–Малайзия		Индонезия–Китай	
	Декларированный Малайзией объем импорта	Декларированный Индонезией объем экспорта	Декларированный Китаем объем импорта	Декларированный Индонезией объем экспорта
Лесоматериалы				
2001	715	3	1 138	6
2002	199	0	248	2
2003	31	1	116	0
Пиломатериалы				
2001	33	5	1 168	113
2002	524	9	1 316	333
2003	1 121	17	1 052	153

Источник: МОТД, 2005 г.

ПОВЫШЕНИЕ СТЕПЕНИ ИНФОРМИРОВАННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Отсутствие доступа к ресурсам и недостаточные знания о состоянии лесов также означают, что преступления в лесном секторе редко становятся достоянием гласности. Неинформированная общественность, плохо понимающая характер угроз лесным богатствам, вряд ли окажет политическое давление на избранных лидеров с тем, чтобы они инициировали принятие правительствами мер по исправлению положения. Рациональное управление лесными ресурсами трансформируется в небольшое число голосов потенциальных избирателей, по сравнению с другими значительно более заметными для общества вопросами, такими как образование и здравоохранение, которые, как правило, занимают доминирующее положение в политических дебатах. Поэтому повышение степени информированности широких кругов общественности о негативных экологических, социальных и экономических последствиях незаконных видов деятельности и важность мониторинга/обнаружения незаконных лесозаготовок в лесном секторе имеют решающее значение (Вставка 57). Аналогичным образом, важное значение может иметь оказание поддержки осуществлению программ по экологическому просвещению местного населения. Общественности должен быть предоставлен доступ к результатам оценки лесных ресурсов и масштабов незаконных лесозаготовительных работ.

ВСТАВКА 57

Повышение степени информированности общественности о незаконных лесозаготовках в Коста-Рике

В рамках своей национальной стратегии борьбы с незаконными рубками, Министерство окружающей среды и горнодобывающей промышленности (МИНАЕ) Коста-Рики подготовило информационно-пропагандистский ролик, который регулярно показывается по национальному телевидению. Он информирует широкие круги общественности о проблеме нелегальных рубок в стране и об их негативном воздействии на окружающую среду, социальную сферу и экономику. Он призывает граждан покупать древесину только из легальных источников и сообщать о подтвержденных свидетельскими показаниями случаях незаконной деятельности в лесном секторе по легко запоминающемуся трехзначному номеру телефона, по которому можно выйти на Министерство. Аналогичный информационно-пропагандистский ролик был подготовлен организацией ФУНДЕКОР, неправительственной организацией, которая тесно сотрудничает с Министерством в рамках прилагаемых им усилий по борьбе с нелегальными рубками. Этот второй информационно-пропагандистский телевизионный ролик повышает степень информированности широких кругов общественности о новых технологиях обнаружения незаконных видов деятельности в лесном секторе, основанных на использовании ГИС и ГСП.

ВЫВОДЫ

- ✦ Уточнённая и обновленная информация имеет исключительно важное значение для предотвращения, обнаружения, мониторинга, представления отчётной документации, расследования и, в конечном итоге, пресечения преступлений в лесном секторе. Большинству стран необходимо иметь более обширную информацию о лесных ресурсах и незаконных видах деятельности в лесном секторе для того, чтобы правительства могли определять приоритетные цели в отношении принятия корректировочных мер и обеспечивать соблюдение правовых норм.
- ✦ Оценка и мониторинг лесных ресурсов являются необходимыми мерами, поскольку они предоставляют исходные данные о состоянии лесных ресурсов, что, в свою очередь, позволит осуществлять мониторинг изменений в динамике по времени.
- ✦ Согласование торговыми партнерами общепринятого оперативного определения понятия «законность» будет содействовать ограничению масштабов торговли незаконно заготовленными лесоматериалами. Странам следует идентифицировать все элементы, необходимые для определения их нормы законности, с учетом международных норм и местных условий.
- ✦ Как только определение понятия «законность» разработано и согласовано всеми заинтересованными сторонами, следующие методы могут повысить качество данных о лесных ресурсах и способствовать выявлению преступлений в лесном секторе:
 - проверка/мониторинг лесохозяйственной деятельности на местах и представление отчетных данных о лесозаготовительных работах;
 - конфиденциальные диагностические обследования незаконных видов деятельности, охватывающие предприятия, государственных должностных лиц, общины и других основных участников лесного сектора;
 - использование источников информации в лесном секторе и данных НПО для получения обновленной и своевременной информации об изменении объема лесных ресурсов и масштабах незаконных лесозаготовительных работ;
 - расчетные данные о затратах на производство и объемах лесной продукции, необходимые для определения объемов поставок из нелегальных источников;
 - авиапатрулирование и спутниковое обнаружение;
 - слежение за лесоматериалами;
 - компьютеризированные контрольно-пропускные пункты на дорогах, связанные с системой регистрации лицензий.
- ✦ Методы сопоставления статистических данных об объемах экспорта и импорта могут быть использованы для оценки масштабов торговли незаконно заготовленными лесоматериалами, особенно в тех случаях, когда расхождения являются значительными и носят систематический характер в течение ряда лет.
- ✦ Повышение степени информированности о масштабах воздействия незаконных видов деятельности также имеет решающее значение для того, чтобы правоприменительная деятельность получила более широкое признание и поддержку в рамках всего общества.

7. Политические аспекты экономических проблем, связанных с обеспечением соблюдения законодательства в лесном секторе

Правительства зачастую сталкиваются с трудностями в процессе мобилизации поддержки, необходимой для проведения политики и правовых реформ в лесном секторе, как правило, в связи с сопротивлением мощных групп, объединённых общими экономическими и политическими интересами. Такое сопротивление является довольно распространённым явлением, о чем свидетельствуют результаты тематических исследований в отношении Камбоджи и Эквадора, где группы, действующие в интересах определённых кругов, по сути дела, препятствовали усилиям по проведению независимого мониторинга незаконных видов деятельности в лесном секторе. Таким образом, директивным органам необходимо предусматривать возможность возникновения конфликтов и находить пути согласования различных интересов, которые будут затронуты изменениями в государственной политике, законодательстве и учреждениях.

ПОНИМАНИЕ ХАРАКТЕРА ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ГРУППАМИ ВЛИЯНИЯ

Политические, законодательные и институциональные реформы будут, в значительной степени, формироваться под воздействием соотношения сил между различными отдельными лицами и группами. Реформы, направленные на повышение эффективности управления в лесном секторе, вряд ли будут одобрены в ходе парламентских дебатов и закулисных переговоров, пока они не смогут преодолеть сопротивление тех, кто понесет убытки в случае одобрения этих реформ.

Поэтому крайне важно определить структуру влиятельных группировок и выявить отдельных лиц, которые, вероятно, будут оказывать воздействие на принятие и осуществление реформ. Эти соответствующие группы включают тех лиц, которые имеют политическую и/или экономическую власть, таких как высокопоставленные чиновники в государственных структурах в лесном секторе или смежных секторах (включая, сельское хозяйство, развитие инфраструктуры, энергетику и т.д.), лесопромышленников и владельцев крупных животноводческих хозяйств/фермеров. Другие заинтересованные стороны, которые, как правило, не обладают политической властью, такие как крестьяне, занимающиеся подсечно-переложным земледелием, общины коренного населения и безземельные крестьяне, могут в меньшей степени оказывать влияние более неформальным образом, например, через НПО и СМИ. Различные заинтересованные стороны имеют разные ценности, опыт, знания, приверженность тем или иным организациям и обладают политической и экономической властью. Вопросы власти внутренне связаны с вопросами подотчетности. Понятие подотчетности кому-либо или какой-либо группе предполагает, что обладающие властью люди признают свою ответственность перед теми, кто такой власти не имеет. Важно постигнуть суть этих вопросов для того, чтобы обеспечить понимание и поддержку в отношении политики и правовых реформ.

ПОЛУЧЕНИЕ ШИРОКОЙ ПОДДЕРЖКИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМ

Анализ того, какие меры будут оказывать влияние на различные группы интересов, может помочь идентифицировать сторонников и противников реформ (включая группы за пределами лесного сектора), которые могут оказывать влияние на директивные органы.

Оценка и понимание исторических и культурных контекстов, которые формируют общественное мнение, также имеет решающее значение для обеспечения успешного проведения любой реформы. Например, одни общества могут более терпимо относиться к коррупции, чем другие, и поэтому правительственные инициативы в области борьбы с коррупцией могут вызвать относительно апатичную реакцию и получить слабую поддержку со стороны общества.

Завоевание поддержки среди тех, кто в наибольшей степени пострадал от проведения реформ

Техническая осуществимость корректировочных мер в лесном секторе частично зависит от того, насколько глубоко различные заинтересованные стороны понимают суть вопросов, связанных с затратами и выгодами. Меры по обеспечению соблюдения законодательства будут, безусловно, поддержаны теми, кто извлечет из них пользу. Например, Казначейство или Министерство финансов, вероятно, окажут поддержку реформам в том случае, если более строгое соблюдение закона приведет к увеличению объема государственных доходов. Те лесозаготовители, которые уже следуют принципам соблюдения правовых норм, по всей вероятности, также будут поддерживать усилия, которые способствуют созданию однородной конкурентной среды и устранению нелегальных конкурентов. Общины могут также оказывать поддержку соблюдению законодательства, если оно уважает и защищает их традиционные права.

После того, как проведен анализ того, как изменения будут воздействовать на различные заинтересованные стороны, исключительно важно разработать меры, направленные на ослабление сопротивления изменениям. Например, владельцы концессий оказали решительное сопротивление боливийскому законодательству, которое установило единую ставку концессионного платежа (см. Вставку 28), и многие концессионеры перестали вести лесозаготовки на крупных лесосеках их концессионных участков или отказались осуществлять концессионные платежи, что привело к повсеместному несоблюдению законодательства. Проведение обоснованного экономического анализа того, как размер платежа повлиял на финансовое положение концессионеров, как концессионеры могли организовать сопротивление, и, в конечном итоге, как система сделала уязвимой в финансовом отношении лесную администрацию, возможно, позволило бы избежать возникновения ряда проблем или, по крайней мере, облегчило бы процесс планирования действий в непредвиденных ситуациях.

Завоевание поддержки среди широких кругов общественности

Общественное мнение зачастую является ключевым фактором в завоевании политической поддержки в отношении новых законов и положений. Поддержка общественности частично зависит от распределения затрат и выгод, связанных с обеспечением соблюдения законодательства. Случай с Боливией показывает, что, хотя всего лишь небольшая группа концессионеров организовала кампанию против применения новых положений, их усилия оказались эффективными, поскольку широкие круги общественности не были осведомлены о преимуществах, связанных с более строгим соблюдением законодательства. Поэтому мобилизация политической поддержки должна опираться на усилия, направленные на информирование политических кругов и общественности о социальных преимуществах, вытекающих из обеспечения соблюдения законодательства. Общественная информация и государственное образование могут составить основу эффективной стратегии завоевания политической поддержки в отношении изменений, хотя, как правило, это – трудоемкий процесс и поэтому он должен стать неотъемлемой частью долгосрочной стратегии обеспечения более строгого и эффективного соблюдения законодательства в лесном секторе.

ВЫВОДЫ

- ✦ Группы с особыми интересами, которые подверглись негативному воздействию реформ, направленных на более строгое и эффективное соблюдение законодательства, могут подорвать процесс разработки, принятия законодательными органами или осуществления новых правил и положений.
- ✦ Лица, проводящие реформы, должны будут проанализировать структуру, относительную силу и вероятную реакцию всех затронутых реформами сторон и соответствующим образом планировать свою деятельность с целью обеспечения их поддержки в отношении новых положений.
- ✦ Стратегии, направленные на завоевание поддержки со стороны различных групп участников, будут различаться в зависимости от политического, экономического и культурного контекста данной страны.

Библиографические источники

- Amariei, L.** 2004. *Legal compliance in the forest sector. Case study: Cambodia*. Доклад, представленный ФАО/МОТД, Рим.
- Amariei, L.** 2005. *Legal compliance in the forest sector. Case study: Cameroon*. Доклад, представленный ФАО/МОТД, Рим.
- Auzel, P., Fomete, T., Joseph, O. & Owada, J.C.** 2002. *Evolution of the exploitation of Cameroon's forests: national production, illegal exploitation, perspectives*. Лондон, Соединенное Королевство, Департамент международного развития (ДМР). Можно ознакомиться на www.illegal-logging.info/papers/Eng_summary_Nov_2002.pdf
- Bojanic, A. & Bulte, E.H.** 2002. Financial viability of natural forest management in Bolivia: environmental regulation and the dissipation and distribution of profits. *Forest Policy and Economics*, 4: 239–250.
- Brack, D.** 2005. *Illegal logging*. Briefing Paper SDP BP 05/02. Лондон, Соединенное Королевство, Издательство «Chatham House».
- Brown, D. & Luttrell, C.** 2004. *Review of independent forest monitoring*. Лондон, Соединенное Королевство, Институт по вопросам развития заморских территорий (ИРЗТ) для ДМР. Можно ознакомиться на www.odifpeg.org.uk/publications/reports/IFM%20Paper/IFMFinal.pdf
- Callister, D.J.** 1999. *Corrupt and illegal activities in the forestry sector: current understandings, and implications for World Bank Forest Policy*. Проект для обсуждения. Можно ознакомиться на www.illegal-logging.info/papers/Corruption.rtf
- Международный совет объединений предприятий лесной и бумажной промышленности (МСПБП)**, 2002 г. *International Council of Forest and Paper Associations Statement on Illegal Logging*. Можно ознакомиться на www.icfpa.org/Issues/Statement_illegallogging.asp
- Китайский совет международного сотрудничества в области окружающей среды и развития (КСМСОСР)**, 2002 г. *Implementing the natural forest protection program and the sloping land conversion program: lessons and policy recommendations*. *Western China Forest Grasslands Task Force*. Можно ознакомиться на www.harbour.sfu.ca/dlam/Taskforce/grassfindingindex.htm
- Christy, L.** 2004. *Designing forestry legislation to improve compliance*. Доклад консультанта, представленный ФАО, Рим.
- Contreras-Hermosilla, A. & Vargas Rios, M.T.** 2002. *Social, environmental and economic dimensions of forest policy reforms in Bolivia*. Вашингтон, Округ Колумбия, США, Forest Trends & Bogor, Indonesia, Центр международных исследований в области лесного хозяйства (ЦМИЛХ).
- Del Gatto, F.** 2003. *Support for the implementation of the forest and wildlife legislation in Mozambique*. FAO Project TCP/MOZ/2904(A). Проект предварительного дискуссионного доклада. Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB) & FAO.
- Dickson, T.** 2002. *The financial case for behaving responsibly*. The Financial Times, 19 августа.

- Eastin, I. & Perez-Garcia, J.** 2002. *Discrepancies in forest products trade statistics*. Сизэтл, штат Вашингтон, США, Вашингтонский университет, Центр международной торговли лесными товарами.
- Embido, O.** 2001. *Forest law enforcement and investigation techniques in the Philippines*. Доклад по вопросам обеспечения соблюдения законодательства и управления: Конференция на уровне министров стран Восточной Азии, Бали, Индонезия, 11-13 сентября.
- ФАО.** 2001a. *Forest finance: the forest revenue system and government expenditure on forestry in Niger*. Рабочий документ: FSFM/WP/05. Аккра, Гана, Региональное отделение ФАО для Африки.
- ФАО.** 2001b. *Forests out of bounds: impacts and effectiveness of logging bans in natural forests in Asia-Pacific*, ed. P.B. Durst, T. Waggener, T. Enters & T. Lay Cheng. Бангкок, Таиланд, Лесная комиссия стран Азиатско-Тихоокеанского региона.
- ФАО.** 2003 г. *Cross-sectoral policy impacts between forestry and other sectors*, by Y.C. Dubé & F. Schmithüsen. FAO Forestry Paper 142, Рим.
- ФАО.** 2004a. *Simpler forest management plans for participatory forestry*. Forestry Policy and Institutions Working Paper, Рим.
- ФАО.** 2004b. *Helping make rights a reality: Centro de Formação Jurídica e Judiciária's innovative programme of support to the judiciary in implementing Mozambique's new natural resource laws*. Development Law Service Paper, Рим.
- FERN,** 2005 г. *EU Forest Watch*. Выпуск 95, апрель. Можно ознакомиться на www.fern.org
- Департамент лесного хозяйства Фиджи,** 2000 г. *Forestry export monitoring system*. Итоговый доклад совместного проекта Департамента лесного хозяйства/МОТД.
- Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR),** 2005 г. См. www.fundecor.org
- Глобальная защита лесов,** 2002 г. WRI, *Cameroon ink pact to monitor forests, curb illegal logging*. Можно ознакомиться на www.globalforestwatch.org/english/about/pressreleases/20020606.cameroon.htm
- Глобальный свидетель (Global Witness),** 2004a. *Taking a cut – institutionalised corruption and illegal logging in Cambodia's aural wildlife sanctuary*. Вашингтон, Округ Колумбия, США. Можно ознакомиться на www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00066.html
- Глобальный свидетель.** 2004b. *Resources, conflict and corruption*. The work of Global Witness. Лондон, Соединенное Королевство.
- Глобальный свидетель.** 2005a. *Forest law enforcement in Cameroon: third summary report of the independent observer July 2003 – February 2005*.
- Глобальный свидетель.** 2005b. *A guide to independent forest monitoring*. Лондон, Соединенное Королевство. Можно ознакомиться на www.globalwitness.org/projects
- Гринпис,** 2001a. *Amazon mahogany criminals busted – US\$7 million of "green gold" seized*. Можно ознакомиться на www.archive.greenpeace.org/amazon/ship/oct31.html
- Гринпис,** 2001b. *Greenpeace investigations in Amazon lead to historic decision by Brazilian Government*. Можно ознакомиться на www.archive.greenpeace.org/pressreleases/forests/2001dec6.html
- МОТД,** 2004 г. *Report on the case studies on assessing export and import data on tropical, timber and tropical timber products*. Доклад, представленный 37-й сессии Международного совета по тропической древесине, Иокогама, Япония.

- МОТД, 2005 г. *Annual review and assessment of the world timber situation 2004*. Иокогама, Япония. Можно ознакомиться на www.itto.or.jp
- Kaufmann, D., Pradhan, S. & Ryterman, R. 2001. *New frontiers in diagnosing and combating corruption*. In *Improving governance and controlling corruption*. Вашингтон, Округ Колумбия, США, Институт Всемирного банка (World Bank Institute).
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. 2003. *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3106. Можно ознакомиться на ssrn.com/abstract=405841
- Lindsay, J., 2004 г. Legal frameworks and access to common pool resources. *Forests, Trees and Livelihoods*, 14: 263–279.
- Lindsay, J., Mekouar, A. & Christy, L., 2002 г. *Why law matters: design principles for strengthening the role of forestry legislation in reducing illegal activities and corrupt practices*. FAO Legal Paper Online 27. FAO, Рим.
- MINAE, 2002 г. *Estrategia para el control de la tala ilegal 2002–2007*. Сан-Хосе, Коста-Рика.
- Molnar, A., Scherr, S. & Khare, A. 2003. *Who conserves the world's forests? Community-driven strategies to protect forests and respect rights*. Вашингтон, Округ Колумбия, США, Тенденции в лесном секторе.
- Ortiz, S., 2000 г. Community forestry for profit and conservation: a successful community management experience in timber production and marketing in Guatemala. *Tropical Forest Update*, 10(1): 10–12.
- Pacheco, P., 2004 г. *Law compliance: Bolivia case study*. Доклад, представленный FAO, Рим.
- Peter, E., 2003 г. *The PEFC scheme, an update. Background study for Footprints in the forest – current practice and future challenges in forest certification*. Taiga Consulting. Можно ознакомиться на www.fern.org/pubs/reports/footprints
- Pettenella, D. & Santi, G., 2004 г. *Illegal logging and responsibility in wood procurement of Italian enterprises and customers*. Доклад FAO. Падуя, Италия, Университет г. Падуя.
- Richards, M., 2004 г. A review of illegal logging and forest law compliance in Indonesia. Доклад, представленный FAO/МОТД, Рим.
- Королевский институт международных отношений, 2004 г. *A legality standard for timber products from Indonesia*. Draft number 1.0. Можно ознакомиться на www.illegal-logging.info
- Ryder, S. & Amariei, L., 2003 г. *FSC certification and strengthening legal compliance in the forest products trade*. Доклад о работе Семинара по разработке стратегий рационального использования древесины, Пояна Брашов, Румыния, 24–27 марта.
- Seneca Creek Associates & Wood Resources International, 2004 г. *“Illegal” logging and global wood markets: the competitive impacts on the US wood products industry*. Доклад, подготовленный для Американской ассоциации предприятий лесной и бумажной промышленности, Пулзвилл, штат Мэриленд, США.
- Scherr, S., White, A. & Kaimowitz, D., 2004 г. *A new agenda for forest conservation and poverty reduction: making markets work for low-income producers*. Вашингтон, Округ Колумбия, США, Тенденции в лесном секторе.
- Schnatterly, K., 2003 г. *Code of ethics*. Миннеаполис, штат Миннесота, США, Карлсоновская школа управления, Миннесотский университет.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2003 г. *Desarrollo e implementación de control de la extracción ilegal para un manejo forestal sostenible en el Perú*. Доклад, представленный 34-й сессии МОТД, Панама, 12–17 мая.

- Правительство штата Мату Гроссо и Государственный фонд окружающей среды (ФЕМА)**, 2001 г. *Environmental control system on rural properties*. Можно ознакомиться на www.forestforum.org.uk/docs/MatoGrossoPaper.pdf
- The Economist**, 2003 г. Cut down. The courts versus the rainforest. 30 октября 2003 г. Лондон, Соединенное Королевство.
- Комитет по охране природы и ВФДП**, 2005 г. *Alliance: building market linkages to conserve Indonesia's forests*. Брошюра.
- Thiel, H.**, 2004 г. *El inicio de una reforma política, institucional y normativa en el sector forestal ecuatoriano y el Sistema Nacional Tercerizado de Control Forestal del Ecuador. Un estudio de caso*. Доклад, подготовленный для ФАО, Рим.
- Thomas, V., Dailami, M., Dhareshwar, A., Kaufmann, D., Kishor, N., López, R. & Wang, Y.**, 2000 г. *The quality of growth: key to less poverty and better lives for all*. Нью-Йорк, США, Издательство «Oxford University Press».
- Федерация торговли лесом (ФТЛ), Соединенное Королевство**, 2005 г. *Code of Conduct*. Можно ознакомиться на www.ttf.co.uk/buying/conduct/
- Transparency International**. 2004a. *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2004*. Берлин, Германия. Можно ознакомиться на www.transparency.org
- Transparency International**. 2004b. *Anti-corruption handbook*. Берлин, Германия. Можно ознакомиться на www.transparency.org
- Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК)**, 2005 г. *Corruption*. Можно ознакомиться на www.unodc.org/unodc/en/corruption.html
- АМР США**, 2002 г. *Guidance for promoting judicial independence and impartiality*. Серия технических публикаций, Управление по вопросам демократии и управления, Вашингтон, Округ Колумбия, США.
- Wells, A., Del Gatto, F., Richards, M., Pommier, D. & Contreras, A.**, 2004 г. *Rural livelihoods, forest law and the illegal timber trade in Honduras and Nicaragua*. Тематическое исследование для СИФОР/ПРОФОР.
- Wesberry, J.**, 2001 г. Combating fraud in procurement and contracting. In D. Kaufmann, M. Gonzales de Asis & P. Dininio, *Improving governance and controlling corruption. Toward a participatory and action-oriented approach grounded on empirical rigor*. Вашингтон, Округ Колумбия, США, Институт Всемирного банка.
- White, A. & Martin, A.**, 2002 г. *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Вашингтон, Округ Колумбия, США, Тенденции в лесном секторе и Центр международного природоохранного законодательства.
- Whiteman, A.**, 2003 г. *An economic framework to analyse illegal activities in the forestry sector*. Доклад, представленный XII Всемирному конгрессу по лесному хозяйству, Квебек, Канада, 21–28 сентября 2003 г. Можно ознакомиться на www.fao.org/docrep/article/WFC/XII/1046-B3.HTM
- Всемирный банк**, 2004 г. *Doing business in 2005. Removing obstacles to growth*. Вашингтон, Округ Колумбия, США, Издательство «Oxford University Press» и Всемирный банк.
- Институт мировых ресурсов**, 2001 г. *Independent forest concession monitoring system in Central Africa*. Новейшая информация, подготовленная организацией «Глобальная защита лесов» совместно с Межафриканской ассоциацией предприятий лесной промышленности и Всемирным союзом охраны природы.

- Всемирный банк/Союз по охране и рациональному использованию лесов ВФДП**, 2005 г. *Illegal logging and law enforcement in Indonesia*. Данные, полученные от Всемирного банка и Союза по ВФДП в рамках процесса оценки (проект).
- Zapata, J.B.**, 2005 г. *El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los programas forestales nacionales*. Доклад об участии групп гражданского общества, представленный на факультативном мероприятии в рамках 17-й сессии Комитета ФАО по лесному хозяйству (КЛХ), Рим, 15–19 марта 2005 года.

Приложение 1

Корпоративные кодексы поведения

Глобализация, либерализация и экономическая концентрация в лесном секторе усиливают роль частных корпораций. Хотя лесные ресурсы во многих странах до сих пор принадлежат государству или контролируются им, управление лесным хозяйством, заготовка древесины и торговля и инвестиции осуществляются, главным образом, частными и коммерческими группами. Поскольку мощь корпораций все более усиливается, их деятельность потенциально может нанести огромный ущерб. С другой стороны, передовые лесные компании могут внедрить в лесном секторе принципы деловой этики.

Разработка норм поведения или «кодексов корпоративного поведения» является одним из инструментов, используемых компаниями с целью обеспечения более строгого и эффективного соблюдения лесного законодательства. Эти кодексы поведения могут выходить за рамки правовых положений стран, в которых действуют компании. Существует два различных типа кодексов (см. Вставку):

- кодексы поведения, разработанные отдельными корпорациями;
- кодексы поведения, разработанные группой компаний отрасли, которые должны соблюдаться всеми членами этой группы.

Другие инструменты, используемые компаниями с целью содействия обеспечению ответственного поведения, включают следующее:

- сотрудничество между частными и государственными корпорациями для разработки общих целей (например, включая природоохранное государственное учреждение или государственную лесную администрацию и отдельные корпорации и ассоциации промышленных предприятий). Этот тип сотрудничества не получил широкого распространения в лесном секторе, но он может стать распространенной практикой в будущем.
- Достигнутое в результате переговоров соглашение между государственным учреждением и отраслью для реализации отдельных целей, которые считаются желательными для общества. Пока в лесном секторе такие соглашения еще не заключаются.

ОБОСНОВАНИЯ

Усиливается давление со стороны общества в отношении расширения объема корпоративной ответственности в лесном секторе. Данные обследований показывают, что подавляющее большинство руководителей компаний считают, что корпоративная ответственность является исключительно важным компонентом осуществляемых их компаниями операций (Dickson, 2002 г.).

По мнению многих НПО, групп активистов и потребителей и политических деятелей, корпорации должны играть более важную роль в сокращении масштабов незаконных видов деятельности, обеспечении устойчивого управления лесным хозяйством и претворении в жизнь чаяний общества в природоохранной и социальной областях. НПО все чаще анализируют и выявляют случаи незаконной деятельности корпораций и мобилизуют усилия широких кругов общественности. Это, в свою очередь, оказывает непосредственное воздействие на репутацию и деятельность предприятий лесной промышленности и иногда приводит к яростным столкновениям (например, получившие широкую огласку случаи, связанные с деятельностью организации «Гринпис» в Бассейне реки Амазонки, и реакции на мероприятия, проводимые организациями «Зеленый дозор» в Эквадоре и «Глобальный свидетель» в Камбодже).

Частные инициативы, направленные на обеспечение соблюдения лесного законодательства

Компания ИКЕА разработала «подход, основанный на применении многоступенчатой модели» в целях содействия развитию лесного хозяйства, основанного на соблюдении законодательства и рациональном использовании лесных ресурсов. В соответствии с требованиями этого подхода, лесные товары должны иметь законные источники происхождения и в процессе производства необходимо соблюдать ряд экологических и социальных норм. Компания ИКЕА, совместно с ВФДП, разработала систему слежения за движением лесоматериалов с тем, чтобы избежать потерь лесоматериалов в цепи поставок древесины. В рамках соглашения о партнерстве были также созданы группы производителей (т.е. кооперативы производителей лесных товаров), приверженных принципам ведения законных лесозаготовок.

Имеется также много примеров отраслевых кодексов. Ассоциация производителей лесных товаров Канады, Общеввропейский совет по вопросам лесной сертификации и Американская ассоциация предприятий лесной и бумажной промышленности опубликовали кодексы поведения. К другим группам, которые приняли аналогичные декларации, относятся Конфедерация европейских предприятий бумажной промышленности и Международный совет объединений предприятий лесной и бумажной промышленности. Межафриканская ассоциация предприятий лесной промышленности (МААЛС) разработала кодекс поведения для своих членов, действующих в Бассейне реки Конго и во влажных тропических зонах Западной Африки. В 2002 году Японская федерация ассоциаций предприятий лесной промышленности, единственная организация, представляющая предприятия лесной промышленности страны, выступила с заявлением о незаконных лесозаготовках, в котором она настоятельно призвала своих членов не использовать древесину из нелегальных источников и обещала поддерживать инициативы по проверке соблюдения законодательства (JFW, 2002 г.). Также в 2002 году, Федерация торговли лесом (ФТЛ) ввела кодекс поведения с целью обеспечения того, чтобы поставки ее членов осуществлялись из легальных источников и производились из эффективно управляемых лесов. Было признано, что сертификация лесов и сертификация цепочек поставок были признаны предпочтительными инструментами, предназначенными для обеспечения легальности происхождения лесных товаров. ФТЛ также подготовила состоящий из десяти пунктов план действий для обеспечения того, чтобы индонезийские лесоматериалы поставлялись из легальных источников (Guertin, 2003 г.). Кодекс ФТЛ был использован в качестве базовой модели для осуществления подобных инициатив в Италии, Нидерландах и Японии. Эти компании и индустриальные группы в совокупности составляют подавляющее большинство крупных лесных корпораций мира.

Давление также оказывается со стороны акционеров компаний. Некоторые инвестиционные фонды требуют от компаний, в которые они инвестируют средства, подтвердить, что их деятельность осуществляется в соответствии с законом и является социально и экологически ответственной. Например, в 2001 году банковская корпорация «ABN AMRO» заставила четыре голландских банка разработать новую перспективную политику в области лесного сектора в связи с кампанией, направленной против финансирования голландскими банками плантаций пальмового масла в районах Индонезии, где находится среда обитания орангутангов, находящихся под угрозой исчезновения.

Широко известная торговая марка является одним из видов нематериальных активов корпорации, на которые может приходиться до 65 % стоимости чистых активов компании (Jenkins, 2001 г.). Репутация имеет наиболее важное значение для розничных предприятий, но целый ряд других компаний могут испытывать косвенное влияние в связи с распространением этих рыночных предпочтений по цепочкам добавленной стоимости или цепочкам поставок. Несколько крупных европейских и североамериканских розничных торговцев лесными товарами уже установили строгие требования для своих поставщиков в цепочках поставок, такие как соблюдение минимальных природоохранных норм и законов страны, в которой они действуют.

ОПЫТ

Корпоративные инициативы в области повышения эффективности управления в лесном секторе появились сравнительно недавно, предназначены, главным образом, для достижения конкретных целей и поэтому являются весьма разнообразными. Одни предприятия приняли кодексы поведения, учитывающие характерные особенности компаний, в то время как другие предприятия соблюдают кодекс поведения отраслевой ассоциации, охватывающей сотни предприятий-членов. Одни кодексы направлены исключительно на соблюдение того или иного аспекта законодательства, в то время как другие кодексы также охватывают социальные и природоохранные аспекты.

Разработка и соблюдение кодексов поведения, которые содействуют обеспечению соблюдения законодательства, могут повысить эффективность, а, значит, усилить сравнительные преимущества компании в расчете на долгосрочную перспективу. Соблюдение законности будет также способствовать улучшению репутации корпорации. Корпорации будет, возможно, легче получить финансирование и производить страхование и, вероятно, по более низким ставкам. Отношения с клиентами, поставщиками и государственными учреждениями могут быть беспроblemными для репутации компании, когда взаимное доверие является высоким. Действуя на законном основании, компания не будет нести расходы, связанные с дачей взяток и судебными процессами. Результаты недавно проведенных исследований свидетельствуют о том, что ответственные компании, в конечном итоге, зарабатывают больше денег (Schnatterly, 2003 г., Dickson, 2002 г.).

Для того, чтобы быть эффективными, кодексы поведения должны:

- включать положения, устанавливающие штрафы за несоблюдение правил с тем, чтобы избежать появления лиц и организаций, получающих выгоды от действий и договоренностей других, но не платящих за эти выгоды (большинство кодексов не имеют механизмов, обеспечивающих, строгое соблюдение их положений);
- включать механизмы внешней оценки мониторинга и проверки и представления отчетности государственным органам с тем, чтобы повысить корпоративную прозрачность;
- обеспечить условия для присоединения небольших компаний.

Кодексы поведения будут, по всей вероятности, менее эффективными, если на рынках не проводится четкое различие между теми, кто соблюдает, и теми, кто не соблюдает положения кодексов. Однако, когда эти инициативы поддерживаются на основе осуществления мониторинга третьей стороной, они могут взять на себя часть функций государственных учреждений, занимающихся вопросами мониторинга и обеспечения соблюдения законодательства. Правительства, желающие обеспечить более строгое и эффективное соблюдение лесного законодательства, должны оказывать поддержку таким инициативам частного сектора в том случае, если эти инициативы удовлетворяют упомянутым выше условиям.

Приложение 2

Сертификация

Сертификация может быть эффективным инструментом, обеспечивающим более строгое и эффективное соблюдение законодательства в лесном секторе. Лесная сертификация является добровольным, приводимым в действие рынком механизмом, который предоставляет гарантию независимой третьей стороны в отношении того, что лесные товары были произведены в соответствии с рядом предварительно согласованных стандартов. Одни системы сертификации действуют повсюду в мире, включая Лесной попечительский совет (ЛПС) и Программу объединения схем лесной сертификации (ПОСЛС). Другие системы сертификации являются национальными по сфере применения, например, Канадская ассоциация стандартов для программы устойчивого лесопользования, (КАС) и Инициатива в области устойчивого лесопользования и лесопользования (ИУЛ) Американской ассоциации предприятий лесной и бумажной промышленности.

Многие из этих организаций включают в свои стандарты положения о соблюдении законодательства и считают легальность и транспарентность одной из основ эффективного лесопользования. Хотя правительства непосредственно не участвуют в процессе сертификации, ряд правительств разработал политику в области закупок, которая содействует более широкому использованию сертифицированных лесных товаров. Недавним примером является Декларация Правительства Соединенного Королевства от ноября 2004 года, в которой сертификация ЛПС признается в качестве гарантии легальности и устойчивости. Сертификация освобождает правительства от бремени осуществления контроля за соблюдением законодательства, поскольку мониторинг проводится независимой третьей стороной.

СЕРТИФИКАЦИЯ ПРОЦЕССА ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ

Лесная сертификация обеспечивает соблюдение установленных стандартов в ходе лесозаготовительных работ. Лесозаготовительные работы оцениваются на основе предварительно определенных экологических, социальных и экономических стандартов и сертифицируются квалифицированным независимым аудитором в качестве операций, соответствующих этим стандартам. Затем к лесным товарам из этих лесов могут быть прикреплены бирки с тем, чтобы потребители могли идентифицировать их в качестве лесоматериалов, поступивших из эффективно управляемых лесов.

Одни схемы лесной сертификации основаны на внутреннем аудите, в то время как другие схемы базируются на независимых внешних аудиторских проверках. Одни схемы могут сертифицировать лишь процесс управления лесными ресурсами, в то время как другие схемы охватывают процесс слежения за лесоматериалами в цепочке поставок и сертифицируют лесные товары. Некоторые схемы вовлекают все заинтересованные стороны в нормотворческий процесс и обеспечивают широким кругам общественности доступ к информации о проведенных или планируемых мероприятиях в области лесопользования и лесопользования.

Двумя схемами, которые имеют непосредственное отношение к развивающимся странам и странам с переходной экономикой, где нелегальные рубки и торговля незаконно заготовленной древесиной представляют собой крупные проблемы, являются ЛПС и ПОСЛС.

Принципы Лесного попечительского совета (ЛПС/FSC)

Эти принципы и связанные с ними критерии формируют основу для всех стандартов ЛПС в области ведения лесного хозяйства.

Принцип 1: Соблюдение законов и принципов ЛПС

Принцип 2: Права и обязанности в области владения и пользования лесами

Принцип 3: Права коренного населения

Принцип 4: Отношения с общинами и права работников

Принцип 5: Преимущества, извлекаемые из лесов

Принцип 6: Экологическое воздействие

Принцип 7: План ведения лесного хозяйства

Принцип 8: Мониторинг и оценка

Принцип 9: Эксплуатация и обслуживание лесных угодий, имеющих высокую ценность в плане улучшения состояния природных ресурсов

Принцип 10: Плантации

Схема ЛПС включает системы независимого аудита и контроля за цепочками поставок. Законность на уровне лесопользования и лесопользования обеспечивается на основе соблюдения принципов и критериев ЛПС (см. Вставку). Трассирование лесных товаров и слежение за ними обеспечивается при помощи сертификации цепочки поставок.

ПОСЛС является программой, основанной на взаимном признании национальных инициатив, и, поэтому, ее правила и стандарты меняются в зависимости от стран (Peter, 2003 г.). Оперативные руководящие принципы ПОСЛС включают ссылки на необходимость соблюдения законодательства, такие как «юридические права, правовые нормы, основанные на обычном праве, и традиционные права должны уточняться, признаваться и соблюдаться». Основой для сертификации является положение о том, что «в процессе ведения лесного хозяйства и сертификации соблюдаются национальные законы, положения, программы и политика. Схемы сертификации не могут противоречить законодательству». Схемы лесной сертификации включают предписания в отношении соблюдения международных соглашений и конвенций.

Необходимость разработки более конкретных методологических принципов в отношении вопроса о легальности стимулирует проведение анализа возможностей внедрения систем независимого контроля за соблюдением правовых норм. В этом случае контроль за соблюдением правовых норм явился бы первым шагом в направлении проведения полной сертификации (Ryder and Amariei, 2003 г.). Эти схемы по-прежнему находятся в процессе разработки и испытаний.

В 2004 году ЛПС приступил к внедрению своего стандарта на «контролируемые лесоматериалы» (FSC-STD-30-010, версия 1-0), в качестве международной модели, обеспечивающей поставки законно заготовленных лесных товаров (независимо от того, сертифицированы они как лесоматериалы из «эффективно управляемых» лесов). Стандарт на контролируемые лесоматериалы позволяет компаниям принимать меры с целью обеспечения того, чтобы нелегальные или другие вызывающие сомнения источники поставок древесины были исключены из цепочки поставок. Значительное число компаний во всем мире, как сертифицированных, так и не сертифицированных, в настоящее время работают над внедрением этого нового стандарта. Для покупателей одним из простых способов определения легальности происхождения древесины и лесных товаров является применение стандартов, что исключает наиболее противоречивые

аспекты лесопользования и лесоправления из их цепочек поставок. Это также позволяет лесопромышленникам, действующим в ситуациях, когда полная сертификация является невозможной по независящим от них причинам, например, в связи с отсутствием четко определенных форм землевладения, поставлять «контролируемые» лесоматериалы и получить доступ на международные рынки.

Правительства могут способствовать проведению сертификации лесных товаров и, таким образом, содействовать соблюдению законодательства. Например, правительство Боливии признает сертифицированные независимым аудитором леса, как соответствующие основанным на законе распоряжениям, отданным правительством. У концессионеров лесных угодий имеется выбор: либо пригласить государственных инспекторов для определения соответствия положениям законодательства, либо заключить контракт с независимым сертификационным органом для проведения такой инспекции. Большинство концессионеров предпочитают независимый сертификационный орган более сложным процедурам государственных чиновников. Правительство также извлекает из этого преимущества, поскольку ему не нужно использовать ограниченные людские и материальные ресурсы для обеспечения соблюдения законодательства. Эта политика способствовала распространению сертификации на территорию площадью около 1,5 миллиона гектаров, превратив эту страну в одного из лидеров среди стран, обладающих запасами тропической древесины (Pacheco, 2004 г.).

СЕРТИФИКАЦИЯ ЦЕПОЧЕК ПОСТАВОК ДРЕВСИНЫ

Схемы лесной сертификации, включающие процесс слежения за лесоматериалами в цепочке поставок, могут помочь проследить происхождение древесины и затруднить сокрытие хищений и других незаконных видов деятельности. Сертификация цепочки поставок позволяет производителям лесных товаров и торговцам ими исключить незаконно заготовленные лесоматериалы из своих цепочек поставок. Затем это позволит розничным торговцам и другим крупным пользователям лесными товарами (например, национальным и местным государственным поставщикам) не приобретать незаконно заготовленные лесоматериалы при осуществлении ими своих собственных закупок.

Если информация о сертификации следует за лесоматериалами по всей цепочке поставок, информированные потребители могут оказывать позитивное воздействие на процесс ведения лесного хозяйства.

Сертификация может обладать большей притягательной силой в странах, экспортирующих существенные объемы лесоматериалов в промышленно развитые государства, которые, по всей вероятности, предпочитают запрашивать лесные товары из легальных источников происхождения. Ее влияние, как инструмента борьбы с незаконными видами деятельности в лесном секторе на глобальной основе, является по-прежнему ограниченным. Однако, хотя лишь около трех процентов мировых лесных угодий являются сертифицированными, главным образом, в развитых странах, сертификация достигла заметного прогресса в некоторых странах Юга, таких как Боливия и Бразилия. Ожидается, что разработка новых стандартов и инструментов, таких как недавно созданные регулируемые стандарты на лесоматериалы, усилит воздействие сертификации в ближайшие годы, позволив ей оказывать более существенное влияние на обеспечение законности в лесном секторе.

Приложение 3

Международные инициативы

Вопрос о нелегальных рубках и торговле незаконно заготовленными лесоматериалами занимает все более заметное место среди обсуждаемых на международном уровне проблем в области политики. В ряде процессов, конвенций, двухсторонних и многосторонних соглашений, заключенных на международном и региональном уровнях, рассматриваются вопросы обеспечения соблюдения лесного законодательства, управления и соответствующей торговли в лесном секторе. План действий по реализации решений Всемирной конференции по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году включает обязательство «предпринять безотлагательные меры в отношении обеспечения соблюдения национального лесного законодательства и борьбы с международной торговлей незаконно заготовленными лесными товарами, включая биологические лесные ресурсы, при поддержке международного сообщества, и обеспечить создание человеческого и институционального потенциала, касающегося применения национального законодательства в этих областях». Ниже следует краткий обзор наиболее актуальных процессов и международных организаций.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРИРОДООХРАННЫЕ КОНВЕНЦИИ

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания (СИТЕС) (www.cites.org)

Конвенция СИТЕС является имеющим обязательную юридическую силу договором, который к декабрю 2004 года был подписан 166 странами. Конвенция СИТЕС обеспечивает три уровня защиты для видов, перечисленных в трех Добавлениях к этому документу. Стороны Конвенции должны представлять каждые два года отчеты о прогрессе в области осуществления ее положений и информировать о штрафных примененных санкциях за торговлю в нарушение этой Конвенции. Стороны Конвенции также должны вести учет всех операций, включая охраняемые виды, и предоставлять эти отчеты в распоряжение Секретариата по данной Конвенции.

Конвенция СИТЕС является единственным глобальным механизмом, который может быть использован для борьбы с международной торговлей древесиной из нелегальных источников. Конвенция способствовала ограничению и даже прекращению нелегальной торговли некоторыми породами. Она охватывает лишь породы, которые уже находятся под угрозой исчезновения или которые, как ожидается, подвергнутся такой угрозе в ближайшем будущем, и она сосредоточена исключительно на вопросах международной торговли. Хотя в Конвенции СИТЕС отсутствует всеобъемлющий правоприменительный механизм, она сделала более заметной проблему торговли видами, находящимися под угрозой исчезновения, оказывая давление на правительства в плане принятия мер по решению этой проблемы. Италия, например, за последние несколько лет существенно ужесточила контроль и инспекционные проверки. В процессе подготовки также находится практическое руководство, предназначенное для облегчения задачи идентификации видов, что является исконной проблемой, значительно затрудняющей проведение инспекций (Pettenella and Santi, 2004 г.).

Конвенция о биологическом разнообразии (www.biodiv.org)

В 2002 году 6-я Конференция сторон (КС 6) Конвенции о биологическом разнообразии одобрила Расширенную программу работы по вопросам сохранения биологического

разнообразия, включая исследования по оценке воздействия незаконных лесозаготовок на флору и фауну, общины коренного населения и государственные доходы.

На КС 6 обсуждался вопрос о взаимосвязи между потреблением древесины в странах-импортерах и незаконными лесозаготовками в странах-производителях. Другие вопросы касались определения незаконных видов деятельности, создания потенциала для обеспечения эффективного соблюдения лесного законодательства, кодексов поведения и систем слежения за лесными товарами.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Поддерживаемые Всемирным банком инициативы ФЛЕГ

Всемирный банк, правительства Соединенного Королевства и Соединенных Штатов и другие партнеры организовали целый ряд региональных процессов ФЛЕГ (Обеспечение соблюдения лесного законодательства и управление лесным хозяйством). Процессы ФЛЕГ направлены на улучшение управления в лесном секторе и расширение международного диалога и сотрудничества в области борьбы с нелегальными рубками и торговлей между странами-производителями и странами-потребителями древесины. Они также стимулируют усилия соседних стран по совершенствованию связей и гармонизации положений. ФЛЕГ получили широкое признание в качестве инструментов мобилизации политической ответственности за принятие корректировочных мер в странах, участвующих в этих процессах.

ФЛЕГ для стран Юго-Восточной Азии. В 2001 году министры стран Юго-Восточной Азии и Тихоокеанского региона, Европы и Северной Америки опубликовали Балийскую декларацию, приняв на себя обязательства бороться с преступлениями в лесном секторе путем усиления двухстороннего, регионального и многостороннего сотрудничества. Балийская декларация нарушила традицию воздерживаться от обсуждения проблем нелегальных рубок и незаконной торговли лесоматериалами. Программа региональных и национальных видов деятельности включает новаторские, комплексные и интегрированные меры борьбы с нелегальными рубками и незаконной торговлей лесоматериалами. В 2002 году Региональная целевая группа и Консультативная группа приступили к анализу конкретных путей практического осуществления положений Декларации.

Другие региональные инициативы ФЛЕГ. Аналогичные инициативы сейчас разрабатываются в Африке и планируются для Латинской Америки, Европы и Российской Федерации. Африканский проект по обеспечению соблюдения лесного законодательства и управлению лесным хозяйством направлен на стимулирование участия ключевых заинтересованных сторон, а также на создание политических, правовых и институциональных условий для оказания содействия более строгому и эффективному соблюдению лесного законодательства. В 2003 году состоялось Министерское совещание в Яунде, Камерун. Правительство Российской Федерации планировало в конце 2005 года провести Министерскую конференцию по вопросам обеспечения соблюдения лесного законодательства и управления лесным хозяйством в Европе и Северной Азии.

Инициатива ФЛЕГ Европейского союза (www.europa.eu.int/comm/development)

В 2003 году Европейская комиссия опубликовала План действий в области обеспечения соблюдения лесного законодательства и управления лесным хозяйством (ФЛЕГ). В том же году этот План был одобрен государствами-членами, и на сегодняшний день он представляет собой одну из наиболее всеобъемлющих международных инициатив, направленных на исключение незаконно заготовленных лесоматериалов из международных рынков. Он нацелен на создание систем добровольного лицензирования лесных товаров, которые предназначены для определения законности производства лесоматериалов и которые базируются на заслуживающей доверия (вероятно, независимой) проверке

правомерности поведения на всех этапах цепочки поставок древесины. ЕС будет также поддерживать меры с целью ограничения объема инвестиций в виды деятельности, которые могут привести к нарушению законности, а также масштабов использования средств, полученных от продажи лесоматериалов из нелегальных источников, для финансирования вооруженных конфликтов.

План также рекомендует всем донорам уделять первостепенное внимание вопросам ведения лесного хозяйства на базе обочин, землевладения и доступа к лесным ресурсам. Он призывает государства-члены ЕС предпринимать меры, направленные на исключение лесоматериалов из нелегальных источников из сферы государственных закупок. Комиссия планирует исследовать пути интеграции мер борьбы с нелегальными рубками в законодательство о контроле за отмыванием денег.

Система ЕС будет строиться на основе ряда двухсторонних соглашений с крупными странами производителями и странами-экспортерами древесины. Ее влияние будет зависеть от способности Комиссии заключать соглашения о партнерстве со значительным числом стран-производителей и экспортеров и, таким образом, избегать случаев осуществления экспортных поставок незаконно заготовленных лесоматериалов обходными путями через третьи страны. Выгода для стран-экспортеров, вступающих в систему лицензирования лесоматериалов, заключается в том, что это предоставило бы им преимущество с точки зрения проведения политики государственных и частных закупок, поскольку любые импортные поставки в ЕС из этих стран были бы, по определению законными. В июле 2004 года был опубликован проект директивы о внедрении системы лицензирования и наделении таможенных органов ЕС полномочиями не допускать ввоза нелегальных лесоматериалов в Европейский союз, и в настоящее время этот проект обсуждается в рамках Совета ЕС (Brack, 2005 г.).

В марте 2005 года свыше 70 лесных компаний и их федераций, таких как Федерация торговли лесом Соединенного Королевства, Голландская федерация торговли лесом, Британская розничная компания «V&Q» и компания ИКЕА опубликовали совместное заявление, призывающее Комиссию разработать законодательство, запрещающее операции с незаконно заготовленными лесоматериалами. Комиссия обещала тщательно рассмотреть все доводы, отметив при этом, что технические и политические факторы делают невозможным решение этой проблемы только посредством одного законодательства (FERN, 2005 г.).

Программа действий по лесам стран «Большой Восьмерки»

Саммит стран «Большой Восьмерки» 1997 года учредил Программу действий по лесам с целью ускорения темпов реализации предложений о проведении мероприятий, представленных Межправительственной группой по лесам (МГЛ). Одной из пяти областей действий в рамках Программы являлась борьба с незаконными лесозаготовками, включая оценку характера и объемов международной торговли незаконно заготовленными лесоматериалами, а также меры по повышению прозрачности рынков.

Хотя итоговый доклад об осуществлении Программы действий стран «Большой Восьмерки» был опубликован в 2002 году, последующие совещания государств-членов Группы 8 продемонстрировали их постоянную готовность решать вопросы, связанные с нелегальными рубками и торговлей лесоматериалами. Эвианская декларация стран «Большой Восьмерки» 2003 года содержит заявление, обязывающее государств-членов Группы 8 оказывать помощь странам во внедрении современных технологий, таких как получение изображений с помощью ИСЗ, с целью оказания содействия борьбе с нелегальными рубками. Итоговое заявление Министерского совещания государств-членов Группы 8 по вопросам окружающей среды и развития, которое состоялось в марте 2005 года, также содержит ряд мероприятий, касающихся борьбы с нелегальными рубками, включая меры по пресечению импорта незаконно заготовленных лесоматериалов и стимулированию государственной политики в области закупок лесоматериалов,

которая направлена на закупки древесины из легальных источников. Министры также предложили совещанию экспертов провести в 2006 году обзор хода выполнения взятых обязательств в целях обмена опытом о предпринятых мерах борьбы с нелегальными рубками и полученными в этой области данными.

Министерская конференция по охране лесов в Европе (www.mcrpe.org)

Министерская конференция по охране лесов в Европе (МКОЛЕ) является политической инициативой высокого уровня, охватывающей 40 европейских стран и Европейское сообщество, которая начала осуществляться в 1990 году в целях содействия устойчивому ведению лесного хозяйства в Европе. Этот диалог также охватывает наблюдателей из неевропейских стран, неправительственные и международные организации, ассоциации лесовладельцев и представителей предприятий лесной промышленности.

На своем 4-м заседании в 2003 году МКОЛЕ опубликовала Декларацию Венского саммита о продуктивных лесах, которая обязывает стороны выполнить 26 мероприятий, включая два мероприятия, направленных на совершенствование процесса управления в лесном секторе в Европе и за ее пределами:

- содействовать внедрению стимулов с целью охраны лесных угодий и устойчивого управления лесами, а также искоренения отрицательных стимулов, оказывающих негативное воздействие на леса и их биоразнообразие;
- предпринимать эффективные меры с целью оказания содействия благому управлению и обеспечению соблюдения лесного законодательства и борьбе с незаконными заготовками лесных товаров, а также участию в международных усилиях в этой области.

Подписавшие Декларацию государства решили разработать программу работы в целях выполнения обязательств, принятых на 4-й Министерской конференции.

Азиатское соглашение о партнерстве в лесном секторе (www.asiaforests.org) и Соглашение о партнерстве в лесном секторе стран Бассейна реки Конго (www.cbfp.org)

В канун Всемирной конференции по устойчивому развитию в 2002 году были заключены два международных соглашения, объединяющих усилия национальных правительств, международных учреждений и групп гражданского общества. Их цель заключалась в том, чтобы положить конец нелегальным рубкам.

Азиатское соглашение о партнерстве в лесном секторе (АСПЛС) было первоначально заключено между Японией и Индонезией, а сейчас оно охватывает 15 правительств, Европейскую комиссию, восемь международных организаций и четыре группы неправительственных организаций. К приоритетным целям этого соглашения о партнерстве относятся разработка минимальных правовых норм, системы слежения за лесоматериалами, внедрение систем проверки, содействие осуществлению странами мер с целью предотвращения экспорта и импорта незаконно заготовленных лесоматериалов, международное сотрудничество и координация усилий в области статистики торговли, обмен информацией о нелегальных рубках и торговле незаконно заготовленными лесоматериалами, научные исследования и повышение степени информированности населения. В рамках одной из инициатив АСПЛС изучаются возможности для сотрудничества между региональными учреждениями пограничного контроля. В исследовании, завершеном под эгидой Комитета по охране природы, был проведен анализ существующих законов в ключевых странах, занимающихся торговлей лесоматериалами в Азии, и эта работа будет далее проводиться на протяжении 2005 года.

Соглашение о партнерстве в лесном секторе стран Бассейна реки Конго (СПБК) охватывает 29 членов, включая три международных организации и десять групп неправительственных организаций. Оно направлено на совершенствование обмена информацией и процесса координации среди своих членов в целях содействия устойчивому управлению экосистемами и живой природой Бассейна реки Конго, обеспечения благого управления и повышения жизненного уровня людей в регионе. Одной из самых последних

совместных инициатив СПБК явилось проведение в марте 2004 года рабочего совещания с целью разработки системы мониторинга концессий лесных угодий для документирования методов лесозаготовок в регионе, а также привлечения внимания общественности к компаниям, которые делают наиболее значительные шаги в направлении устойчивого ведения лесного хозяйства.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

Инициатива Президента Соединенных Штатов в области борьбы с нелегальными рубками (www.usaid.gov)

Инициатива Президента Соединенных Штатов 2003 года направлена на оказание содействия развивающимся странам в борьбе с нелегальными рубками, торговлей незаконно заготовленными лесоматериалами и коррупцией в лесном секторе. В ней делается акцент на странах Бассейна реки Конго, Бассейна реки Амазонки, Центральной и Южной Америки и Юго-Восточной Азии.

Инициатива базируется на четырех стратегических видах деятельности:

- благое управление и рационализация правовых режимов и обеспечение соблюдения законодательства;
- мероприятия на базе общин в целях оказания содействия участию жителей общины в процессе управления лесами;
- передача технологии, интегрированные системы мониторинга и создание национального потенциала;
- эффективные методы деловой практики, прозрачные рынки и торговля товарами из легальных источников, включая создание национального потенциала в области осуществления положений Конвенции СИТЕС.

Эти виды деятельности включают оказание поддержки Глобальному союзу производителей лесных товаров из рационально управляемых лесов Агентства международного развития Соединенных Штатов, совместное финансирование проектов МОТДпо организации подготовки в области осуществления положений Конвенции СИТЕС и повышению качества данных о торговле лесными товарами, оценку международных рынков лесных товаров с целью выявления решающих факторов, связанных с нелегальными рубками, и инспектирование деятельности местных правоприменительных органов по борьбе с нелегальными рубками.

Программа Соединенного Королевства в области борьбы с нелегальными рубками (www.illegal-logging.info/dfid)

Эта трехлетняя программа, начатая в октябре 2002 года, направлена на оказание содействия осуществлению реформ национальными, региональными и международными учреждениями с целью решения проблем, связанных с нелегальными рубками и торговлей незаконно заготовленными лесоматериалами. В ней делается акцент на повышении качества управления лесами в Западной и Центральной Африке, а также на оказании политической поддержки сохранению темпов осуществления процесса обеспечения соблюдения лесного законодательства и управления лесным хозяйством в Африке (АФЛЕГ) на основе проведения субрегиональных совещаний, усиления гражданского общества и ведения диалога с частным сектором. Поддержка усилий по заключению Добровольных соглашений о партнерстве в рамках Плана действий ФЛЕГ Европейского союза также расширит возможности для рационального использования сил потребительского рынка и исключения незаконно заготовленных лесных товаров из экспорта стран Западной и Центральной Африки в ЕС.

ДВУХСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ О ТОРГОВЛЕ ЛЕСОМАТЕРИАЛАМИ

Двухсторонние соглашения могут разрабатываться торговыми партнерами в качестве рыночного инструмента, предназначенного для ограничения объема торговли незаконно заготовленными лесоматериалами. Индонезия, например, заключила двухсторонние соглашения с некоторыми из своих основных покупателей древесины и лесных товаров,

такими как Соединенное Королевство, Норвегия, Китай, Япония и Корея. Это включает подписание «меморандумов о взаимопонимании», обязывающих стороны работать сообща в целях сокращения объемов и, в конечном итоге, искоренения нелегальных рубок и международной торговли незаконно заготовленными лесоматериалами и лесными товарами.

В Меморандуме о взаимопонимании между Индонезией и Соединенным Королевством, который в настоящее время является наиболее усовершенствованным документом, предусматривается, что Стороны будут работать сообща над проведением нормативно-правовых и политических реформ, включая:

- идентификацию обоими правительствами любых реформ лесного и связанного с лесным сектором законодательства и мероприятий, необходимых для предотвращения заготовок и экспорта нелегально заготовленных лесоматериалов и лесных товаров и торговли ими;
- поддержку обоими правительствами процесса разработки, испытания и внедрения систем проверки соблюдения законов и правовых норм, основанных на использовании проверяемых независимыми экспертами систем слежения за лесоматериалами и их идентификации по всей цепочке поставок, которые будут применены в надлежащее время на всей территории Индонезии;
- предоставление Соединенным Королевством технической и финансовой помощи по созданию потенциала в целях оказания содействия разработке и внедрению этих систем проверки соблюдения законодательства и проведению необходимых сопутствующих правовых и административных реформ;
- поддержку обоими правительствами усилий по привлечению групп гражданского общества к осуществлению мер по ограничению масштабов нелегальных рубок и, особенно, мониторингу процесса проверки соблюдения законодательства;
- совместную разработку систем для своевременного сбора данных о торговле древесиной и лесными товарами и обмена этими данными между двумя правительствами;
- проведение правоприменительными учреждениями и сетями организаций в двух странах совместных мероприятий, направленных на оказание взаимной помощи в области применения индонезийского законодательства и законодательства Соединенного Королевства;
- поощрение обоими правительствами мероприятий, проводимых предприятиями лесной промышленности в целях сокращения объемов и, в конечном итоге, искоренения практики перевозки и продажи незаконно заготовленных лесоматериалов и лесных товаров, включая использование в качестве источников снабжения только древесину и лесные товары, легальность происхождения которых установлена на основе упомянутых выше систем проверки соблюдения законодательства или при помощи других, в равной степени эффективных средств идентификации.

В целях управления процессом осуществления положений Меморандума, был составлен совместный план действий, включая график выполнения изложенных выше обязательств. Следует отметить, что некоторые страны предприняли не двухсторонние, а односторонние шаги с тем, чтобы не допустить появления незаконно заготовленных лесоматериалов на своих рынках. Например, Малайзия приняла закон, запрещающий импорт лесных товаров из Индонезии.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И СОГЛАШЕНИЯ О ПАРТНЕРСТВЕ

Международные учреждения могут оказывать помощь правительствам в модернизации их национальной политики и нормативно-правовой базы и в создании потенциала для более строго и эффективного соблюдения законодательства.

Совместное партнёрство по лесам (www.fao.org/forestry/cpf)

Совместное партнёрство по лесам (СПЛ) является межучрежденческим соглашением о партнерстве, охватывающем 14 крупных связанных с лесным сектором международных

организаций, институтов и секретариатов по осуществлению конвенций, которое было заключено в целях расширения сотрудничества и усиления координации по вопросам лесов. Основные виды деятельности партнеров в области обеспечения соблюдения лесного законодательства описываются в отдельных секциях этого учреждения.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (www.fao.org)

Незаконные виды деятельности в лесном секторе были наглядно описаны в Докладе ФАО *Состояние мировых лесов* за 2001 год. Впоследствии Организация провела различные мероприятия в поддержку усилий стран в целях содействия обеспечению более эффективного управления в лесном секторе. В начале 2002 года было организовано совещание экспертов с участием различных международных организаций, НПО, частного сектора и научно-исследовательских учреждений для изучения целого ряда политических реформ, которые потенциально могли бы улучшить положение в области соблюдения законодательства в лесном секторе. Также оказывается поддержка осуществлению проектов по обеспечению более строгого и эффективного соблюдения лесного законодательства в Мозамбике, Гондурасе, Коста-Рике и Никарагуа. Региональные лесные комиссии ФАО также являются форумами для обмена информацией и содействия развитию сотрудничества на региональном уровне по широкому кругу вопросов, включая управление лесами и торговлю лесными товарами.

В Заявлении Министерского совещания 2005 года, организованного ФАО, содержится обязательство улучшать положение в области соблюдения лесного законодательства и управления лесным хозяйством и, в этих целях, содействовать развитию международного сотрудничества в области торговли древесиной и лесными товарами из лесных угодий, где проводятся легальные лесозаготовки, и осуществляется устойчивое управление лесами. В 2005 году Комитет ФАО по лесному хозяйству обратился к ФАО с просьбой оказать помощь странам в обеспечении более строгого и эффективного соблюдения лесного законодательства.

Созданный на базе ФАО Механизм финансирования национальных программ в области развития лесного хозяйства способствует проведению реформ политики в странах-членах путем укрепления их базы знаний и содействия распространению содержащейся в ней информации среди широких кругов общественности, директивных органов и других заинтересованных сторон, повышая тем самым степень информированности и облегчая проведение политики и правовых реформ. Механизм финансирования национальных программ может учитывать соображения в отношении нелегальных рубок в своих программах действий.

Международная организация по тропической древесине (МОТД) (www.itto.or.jp)

Членами МОТД являются 59 стран, на долю которых приходится 80 % мировых тропических лесов и 95 % мировой торговли тропической древесиной. МОТД служит форумом для проведения дебатов по вопросам торговли лесными товарами и устойчивого развития лесного хозяйства. В ноябре 2001 года Международный совет по тропической древесине (МСТД) принял решение по вопросу «обеспечения соблюдения лесного законодательства в контексте производства лесоматериалов и торговли ими на основе принципов неистощительного лесопользования». Были проведены углубленные тематические исследования по вопросам применения лесного законодательства (некоторые из которых были использованы при подготовке настоящего доклада), и странам-членам было предложено представлять предложения по проектам, связанные с обеспечением соблюдения законодательства. МОТД также помогает странам-членам разрабатывать системы обеспечения применения законодательства в лесном секторе. МОТД оказывает поддержку осуществлению поэтапных подходов к сертификации в странах-производителях тропической древесины. Одной из важных мер в рамках этих поэтапных подходов является проверка легальности происхождения древесины.

Программа по лесам (www.profor.info)

ПРОФОР - инициатива, осуществляемая на базе Всемирного банка и выдвинутая несколькими донорами в 1997 году в целях осуществления рекомендаций Межправительственной группы по лесам - направлена на повышение вклада лесов в усилия по сокращению масштабов бедности, обеспечению устойчивого развития и защите природоохранных служб. Основной задачей ПРОФОР является управление лесами, в частности, проведение лесной политики и обеспечение соблюдения законодательства.

Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ЮНФФ) (www.un.org/esa/forests)

ЮНФФ был создан в 2000 году в целях содействия реализации мероприятий, предложенных МГЛ/МФЛ. В 2003 году на 4-й сессии Форума были обсуждены вопросы нелегальных рубок и связанной с ними торговли. Резолюция Форума призвала страны улучшить соблюдение законодательства в лесном секторе и вести борьбу с нелегальной торговлей лесными товарами. В ней также содержалась просьба к международному сообществу оказать поддержку в предоставлении ресурсов, необходимых для обеспечения более строго и эффективного соблюдения лесного законодательства.

Всемирный банк (www.worldbank.org)

Лесная стратегия Всемирного банка охватывает вопросы совершенствования управления лесным сектором и борьбы с нелегальными рубками и коррупцией, являющиеся приоритетными областями для оказания поддержки этой организацией. В качестве координирующего органа, Всемирный банк играет ведущую роль в организации и осуществлении обсужденных выше региональных инициатив ФЛЕГ в Азии и в Африке. Банк также оказывает содействие в борьбе с незаконными видами деятельности в лесном секторе различных стран.

Союз Всемирного банка и ВФДП (www.forest-alliance.org)

Союз Всемирного банка и ВФДП в области сохранения лесов и устойчивого лесопользования является глобальным соглашением о партнерстве между правительствами, частным сектором и группами гражданского общества. Союз сосредотачивает свои усилия на сохранении лесов и устойчивом управлении охраняемыми лесными угодьями и на лесной сертификации. Союз помогает правительству Индонезии в разработке стратегии борьбы с нелегальными рубками в соответствии с рекомендациями и соглашениями в рамках инициативы ФЛЕГ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Механизмы, предназначенные для регулирования международной торговли древесиной и лесными товарами, имеют важное значение, но они являются лишь одними из многих инструментов, которые могут применяться для борьбы с нелегальными рубками и торговлей незаконно заготовленными лесными товарами. Помимо упомянутых выше оперативных проблем, следует также отметить, что на международную торговлю приходится лишь небольшая часть продукции лесной промышленности, а внутренние рынки, как правило, не придают большого значения вопросам легальности происхождения древесины. Поэтому крайне важно, чтобы усилия были также сосредоточены на обеспечении более эффективного управления и соблюдения законодательства в лесном секторе на национальном и местном уровнях.