



Технический документ Всемирного банка

Рабочие материалы для публичного обсуждения

Серия по устойчивому развитию

РЕКОМЕНДАЦИИ

**Разработка и осуществление
национальных планов действий
по борьбе с незаконными рубками
и другими преступлениями в лесном секторе**



**Проект для обсуждения
(по состоянию на июнь 2006 г.)**



Итоги Антальянского совещания по реализации
Министерской декларации по правоприменению и
управлению в лесном секторе Европы и Северной Азии
(ЕСА-ФЛЕГ), май 2006 г.

© 2007 Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Телефон (+1-202) 473-1000
Интернет www.worldbank.org/forests
Электронная почта ena-fleg@worldbank.org

Все права сохранены.

Выводы, интерпретации и заключения, содержащиеся в настоящем издании, принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров Всемирного банка или представляемых ими стран.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, указанная на картах, включенных в настоящее издание, не означают мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или же поддержки или признания обозначенных границ.

Права и разрешения

Материалы настоящего издания охраняются издательским правом. Копирование и/или передача всего издания или его отдельных частей без разрешения может быть нарушением применимого законодательства. Всемирный банк приветствует распространение результатов своей работы и как правило оперативно выдает соответствующие разрешения.

За разрешением на копирование или перепечатку любой части этого издания следует обращаться по адресу: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, телефон (+1-978) 750-8400, факс (+1-978) 750-4470, www.copyright.com.

Все прочие запросы в отношении прав, лицензий и разрешений следует направлять в Издательский отдел по адресу: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, факс (+1-202) 522-2422, электронная почта pubrights@worldbank.org.

Фото на обложке: © 2007 Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

Текст публикации также доступен в электронной форме на русском и английском языках по адресу www.worldbank.org/enafleg.

ISBN: 978-83-88911-08-8

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРАВА И РАЗРЕШЕНИЯ	2
ВВЕДЕНИЕ	1
НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЕ СИТУАЦИИ И РЕКОМЕНДУЕМЫЕ МЕРЫ	2
2.1 Незаконные рубки	7
2.2.1 Незаконные рубки для удовлетворения самых насущных потребностей	7
2.1.2 Мелкомасштабные незаконные рубки для улучшения собственного жизнеобеспечения	8
2.1.3 Крупномасштабная промышленная незаконная лесозаготовка	11
2.1.4 Проблема «конфликтной» древесины	13
2.2 Другие виды преступной деятельности в лесном секторе	14
2.2.1 Нарушения при проведении лесных торгов, присуждении договоров концессии и контрактов на предоставление услуг	14
2.2.2 Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и иных платежей - предприятия	15
2.2.3 Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и иных платежей – владельцы общинных и частных лесов	15
2.2.4 Нарушения трудового законодательства	15
2.2.5 Переработка древесины без лицензии	16
ОПРЕДЕЛЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ	17
3.1 Контекст	17
3.2 Диапазон	17
3.3 Движущие силы (причины)	19
3.5 Мобилизация ресурсов	26
3.5.1 Собственные ресурсы государственного управления	26
3.5.2 Поддержка со стороны частного сектора и общественных организаций	27
3.5.3 Трансграничные ресурсы	27
3.5.4 Внешнее содействие	28
ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ	30
4.1 Политический процесс	30
4.2 Технический процесс	31
Форум заинтересованных сторон	33
Координационная группа	35
4.2.3 Международная поддержка	36
4.3 Участие заинтересованных сторон	36
4.3.2 поэтапный процесс	37
МЕХАНИЗМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПЛАНА	41
5.1. Организация	41
5.2 Мониторинг	41
5.2.1 Структура набора показателей	42
5.2.2 Технические механизмы	42
ЛИТЕРАТУРА	

Таблицы

Таблица 2.1	Причины распространения незаконной деятельности в лесном секторе (незаконные рубки, незаконный захват лесных земель и т.д.) и меры противодействия	4
Таблица 3.1	Типичные контексты оказания международного содействия	28

Врезки

Врезка 3-1	Ограждение руководителя лесного ведомства Боливии от недолжного влияния	34
Врезка 3-2	Независимый «лесной страж» Британской Колумбии	34
Врезка 3-3	Независимый мониторинг состояния лесов (по данным международной НПО «Глобальный свидетель»)	
Врезка 4-1	Лесное хозяйство и борьба с коррупцией в Молдове	
Врезка 4-2	Межведомственная комиссия в Албании	
Врезка 4-3	Процесс разработки Плана действий в Боснии-Герцеговине	
Врезка 4-4	Взаимодействие между государством и другими заинтересованными сторонами в Эстонии	
Врезка 5-1	Обеспечение законности в лесном секторе Эквадора - пример успешного партнерства	

Приложения

Приложение 1	Предложение по проведению 1-ого совещания заинтересованных сторон	
--------------	---	--

ВВЕДЕНИЕ

Борьба с незаконной деятельностью в лесном секторе, особенно с незаконными рубками, стала одним из основных направлений сотрудничества и дискуссий на глобальном уровне. Незаконные рубки только на государственных землях влекут за собой потери материальных ценностей и доходов, которые в глобальном масштабе, по оценкам, превышают 10 млрд. долларов США в год (World Bank 2002). Помимо того, что незаконные рубки наносят финансовый ущерб, они также ставят под угрозу неистощительность использования и сохранение лесных ресурсов. Они отрицательно сказываются на зависимом от леса жизнеобеспечении местного населения и общин коренных народов, способствуют ослаблению системы управления и являются одной из причин общего «беззакония», например, за счет создания возможностей для отмывания денег и нарушения закона на лесных территориях. Лесопромышленные предприятия, действующие на законных основаниях, оказываются перед лицом нечестной конкуренции и теряют заинтересованность в ведении социально и экологически ответственной инвестиционной деятельности в лесном секторе.

Торговля отнесена к важным факторам, способствующим распространению незаконных рубок и других видов преступной деятельности в лесном секторе. Следовательно, для противодействия их распространению необходимо и укрепление системы управления в лесном секторе проблемных стран-производителей, и осуществление экологически и социально ответственной политики закупок в странах-потребителях.

За нарушением закона в лесном секторе не всегда стоят коммерческие интересы. Во многих случаях бедность и отсутствие реальных альтернатив вынуждают людей нарушать закон (например, незаконно заготавливать топливную древесину), что требует совсем иных подходов к решению проблемы, чем в случае незаконной лесозаготовки в коммерческих целях и связанной с ней преступности.

В настоящее время правительства и другие заинтересованные стороны в затрагиваемых странах все больше осознают серьезность данной проблемы, о чем свидетельствуют многочисленные международные и национальные инициативы последнего времени. За период с сентября 2001 года состоялись три региональные министерские конференции по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе (ФЛЕГ), основной темой которых была борьба с незаконными рубками: в Восточной Азии (2001 г.), Африке (2003 г.) и совсем недавно (2005 г.) в Европе и Северной Азии (регион ЕСА). Ряд международных и межправительственных организаций, включая Всемирный банк, Европейский Союз, ФАО и Международную организацию по тропической древесине, предоставляют существенную техническую и финансовую поддержку правительствам стран и заинтересованным сторонам, стремящимся решить эту проблему. Борьба с незаконными рубками включена в программу деятельности Группы восьми индустриально развитых стран (Большой восьмерки) в области лесного хозяйства и стала приоритетным направлением работы ряда донорских организаций, оказывающих помощь на двусторонней основе.

В Санкт-Петербургской декларации, итоговом документе Министерской конференции по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе региона ЕСА (ЕСА-ФЛЕГ), правительства стран ЕСА выразили твердое намерение решить критически важные проблемы, связанные с незаконными рубками и другими видами преступной деятельности в лесном секторе. Одни страны уже приступили к

выполнению конкретных действий, отраженных в Декларации, другие планируют принять подобные меры.

Однако правительства и заинтересованные стороны многих стран-участниц этого процесса указали на то, что они не знакомы с методологиями и подходами, применяемыми для ведения таких процессов, и будут признательны, если им предоставят детальные технические рекомендации для этих целей. Настоящие рекомендации были подготовлены в ответ на эту просьбу. В их основе лежит опыт стран ЕСА и других регионов мира в области разработки такого рода планов, предусматривающих участие всех заинтересованных сторон. В данном документе представлена относительно простая методика создания основы для аналитического процесса и возможностей для целенаправленных дискуссий на рабочих совещаниях и в ходе других консультаций с заинтересованными сторонами.

Представленные рекомендации охватывают три основных направления: (i) организация и ведение процесса разработки, (ii) разработка содержательной части плана действий, и (iii) создание механизмов осуществления плана. Рекомендации предназначены, прежде всего, для стран, где преступные действия преимущественно связаны с отечественным производством древесины, и для стран, где есть смысл принимать такие меры, как контроль импорта древесины. В отношении применения этих рекомендаций в разных регионах, следует сказать, что они наиболее подходят для стран региона ЕСА.

Настоящие Методические рекомендации подготовлены специалистами компании «САВКОР-ИНДУФОР» совместно с Секретариатом ЕСА-ФЛЕГ при Всемирном банке, и их следует рассматривать как «живой документ», который можно непрерывно совершенствовать и актуализировать по мере накопления практического опыта. Будем признательны за все комментарии и предложения о внесении дополнений и изменений, которые следует направлять во Всемирный банк в Секретариат ЕСА-ФЛЕГ по адресу: ena-fleg@worldbank.org.

Наиболее распространенные ситуации и рекомендуемые меры

Для разработки эффективного плана действий необходимо изучить общие базовые условия, способствующие распространению незаконной деятельности, и особенно, движущие силы, стоящие за этим явлением. Необходимо также обеспечить соответствующую направленность плана действий на предотвращение/пресечение, прежде всего, видов незаконной деятельности с наиболее серьезными отрицательными последствиями. Искоренить все виды нелегальной деятельности одним махом, как правило, невозможно. Поэтапный подход представляется не только более реалистичным, но и более эффективным; при «размазывании» средств тонким слоем по всему спектру многочисленных видов незаконной деятельности появляется риск того, что на всех направлениях воздействие принимаемых мер будет весьма ограниченным.

Притом, что уникальность каждой страны требует особого подхода к борьбе с незаконной деятельностью, существуют схемы, типичные для определенных контекстов. В данной главе кратко перечисляются наиболее распространенные движущие силы, стоящие за незаконной деятельностью, а также приводятся примеры наиболее действенных мер борьбы с ней. Не все из описываемых здесь случаев отражают ситуацию в какой-либо отдельной стране; они рассматриваются лишь в

целях стимулирования аналитического процесса. В настоящем документе все виды нелегальной деятельности делятся на незаконные рубки и иные виды преступной деятельности в лесном секторе. В Таблице 2.1 представлено краткое описание рассматриваемых вариантов.

Таблица 2.1 Причины распространения незаконной деятельности в лесном секторе (незаконные рубки, незаконный захват лесных земель и т.д.) и меры противодействия

Наиболее распространенные ситуации	Возможные причины	Рекомендуемые меры противодействия	Категория П=предупреждение В/Р=выявление/ раскрытие Пр=пресечение
Незаконные рубки			
<i>Незаконные рубки для удовлетворения насущных потребностей</i>	<ul style="list-style-type: none"> - люди не в состоянии законно удовлетворять свои основные потребности - отсутствие/высокая стоимость альтернативных источников энергии 	<ul style="list-style-type: none"> - легализация нелегального пользования и/или упрощение нормативных актов, регулирующих доступ к государственным лесным ресурсам - создание возможностей для образования доходов - изыскание альтернатив топливной древесине в качестве источника энергии 	<p align="center">П</p> <p align="center">П</p> <p align="center">П</p>
<p><i>Мелкомасштабные незаконные рубки для улучшения собственного жизнеобеспечения; ими занимаются:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - люди, не имеющие легального доступа к лесным землям - хозяйствующие субъекты/ владельцы общинных лесов - частные лесовладельцы 	<ul style="list-style-type: none"> - бедность - сложность юридических процедур получения разрешений на заготовку и доступа к лесным ресурсам - споры по поводу землевладения/ пользования 	<ul style="list-style-type: none"> - создание возможностей для образования доходов - упрощение бюрократических требований и снижение платы за заготовку древесины на законных основаниях - уточнение форм землевладения/пользования, рассмотрение возможностей для создания местной системы владения/пользования лесными землями 	<p align="center">П</p> <p align="center">П</p> <p align="center">П</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - плохая организация, неадекватность средств и коррумпированность правоприменительной системы в лесном секторе - коррумпированность лидеров общин 	<ul style="list-style-type: none"> - укрепление системы правоприменения в лесном секторе - совершенствование системы внутреннего контроля деятельности работников органов правого надзора - совершенствование системы внутреннего контроля в местных общинах 	<p align="center">В/Р+Пр В/Р+Пр</p> <p align="center">В/Р+Пр</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - организация незаконных рубок криминальными группами с привлечением малоимущего сельского населения - неэффективный порядок правоприменения 	<ul style="list-style-type: none"> - укрепление системы взаимодействия с правоохранительными и судебными органами и выявление организаторов/спонсоров такой деятельности - совершенствование лесного законодательства и уголовного кодекса 	<p align="center">В/Р+Пр</p> <p align="center">П</p>

Наиболее распространенные ситуации	Возможные причины	Рекомендуемые меры противодействия	Категория П=предупреждение В/Р=выявление/ раскрытие Пр=пресечение
<i>Крупномасштабная промышленная незаконная заготовка леса</i>	<ul style="list-style-type: none"> - неудовлетворительная мотивация работников государственных органов/предприятий лесного сектора - высокие затраты на законное производство древесины 	<ul style="list-style-type: none"> - реорганизация государственных органов управления лесами в целях повышения заинтересованности работников - упрощение бюрократических требований и снижение платежей, связанных с заготовкой древесины на законных основаниях 	<ul style="list-style-type: none"> П П
	<ul style="list-style-type: none"> - превышение деревоперерабатывающих мощностей над объемами легального производства древесного сырья 	<ul style="list-style-type: none"> - поэтапная программа сокращения мощности деревоперерабатывающих предприятий - увеличение объемов производства сырья за счет плантационного лесоразведения или корректировки лесохозяйственных нормативных требований 	<ul style="list-style-type: none"> П П
	<ul style="list-style-type: none"> - нечувствительность спроса на экспортных рынках к легальности лесоматериалов 	<ul style="list-style-type: none"> - объединение усилий с правительствами и частным сектором стран-импортеров в целях повышения спроса на легальные лесоматериалы/создания барьеров для ввоза нелегальной древесины 	<ul style="list-style-type: none"> П
	<ul style="list-style-type: none"> - плохая организация и коррумпированность систем правоприменения и аудита 	<ul style="list-style-type: none"> - повышение уровня обеспеченности ресурсами и независимости системы правоприменения в лесном секторе - повышение эффективности финансового аудита государственных органов/предприятий лесного сектора 	<ul style="list-style-type: none"> В/Р+Пр В/Р В/Р
	<ul style="list-style-type: none"> - низкое качество данных для мониторинга потоков и происхождения древесины 	<ul style="list-style-type: none"> - оказание поддержки службам лесной охраны частных лесовладельцев - совершенствование систем сбора и использования данных и повышение прозрачности государственных органов/предприятий лесного сектора - создание условий для внедрения методов ответственного бизнеса (системы контроля на всех этапах оборота древесины, сертификация) на частных промышленных предприятиях 	<ul style="list-style-type: none"> В/Р П
	<ul style="list-style-type: none"> - неэффективный порядок правоприменения 	<ul style="list-style-type: none"> - укрепление сотрудничества с правоохранительными и судебными органами - предоставление владельцам/хозяйствующим субъектам общинных и частных лесов юридических услуг - совершенствование лесного законодательства и уголовного кодекса 	<ul style="list-style-type: none"> Пр Пр П
	<i>Проблема «конфликтной» древесины</i>	<ul style="list-style-type: none"> - высокая стоимость вооруженного конфликта 	<ul style="list-style-type: none"> - фокусировка на разрешение/устранение конфликта
<ul style="list-style-type: none"> - неудовлетворительный контроль импорта древесины в странах-получателях 		<ul style="list-style-type: none"> - совершенствование механизмов контроля происхождения древесины 	<ul style="list-style-type: none"> В/Р
<ul style="list-style-type: none"> - неэффективные международные санкции 		<ul style="list-style-type: none"> - развитие международного сотрудничества для согласования и применения санкций в связи с «конфликтной» древесиной 	<ul style="list-style-type: none"> Пр
Прочие виды преступной деятельности в лесном секторе			
<i>Нарушения при проведении лесных торгов, присуждении договоров концессии и контрактов на</i>	<ul style="list-style-type: none"> - малая вероятность применения санкций (наказания) - слабая мотивация работников 	<ul style="list-style-type: none"> - совершенствование порядка проведения лесных торгов и присуждения договоров концессий в целях повышения прозрачности и контролируемости 	<ul style="list-style-type: none"> П П

Наиболее распространенные ситуации	Возможные причины	Рекомендуемые меры противодействия	Категория П=предупреждение В/Р=выявление/ раскрытие Пр=пресечение
<i>предоставление услуг</i>	государственных органов/предприятий лесного сектора	<ul style="list-style-type: none"> - увеличение доли древесины на корню, продаваемой / концессионных договоров, присуждаемых на конкурсной основе - реорганизация государственных органов управления лесами в целях повышения заинтересованности работников 	П
	- плохая организация и коррумпированность системы финансового аудита	<ul style="list-style-type: none"> - повышение эффективности финансового аудита государственных органов/предприятий лесного сектора - совершенствование систем сбора и использования данных и повышение прозрачности государственных органов/предприятий лесного сектора 	В/Р В/Р
	- неэффективный порядок правоприменения	<ul style="list-style-type: none"> - укрепление взаимодействия с правоохранительными и судебными органами - внесение поправок в уголовный кодекс 	Пр П
<i>Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и иных платежей:</i> <i>предприятия</i>	- необоснованно тяжелое налоговое бремя относительно цен на древесину и уровня налогообложения в целом	<ul style="list-style-type: none"> - при необходимости, корректировка размера налогов - применение санкций к предприятиям, виновным в уклонении от уплаты налогов 	П Пр
	- плохая организация и коррумпированность системы финансового аудита - неадекватность систем бухучета на частных предприятиях	<ul style="list-style-type: none"> - повышение эффективности финансового аудита предприятий - возложение на предприятия обязательств предоставлять необходимую информацию в доступной форме 	В/Р В/Р
	- неэффективный порядок правоприменения	<ul style="list-style-type: none"> - улучшение взаимодействия с правоохранительными и судебными органами в целях достижения минимально приемлемого уровня выполнения установленных требований - внесение поправок в уголовный кодекс 	Пр П
<i>Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и иных платежей:</i> <i>владельцы общинных или частных лесов</i>	- малая вероятность применения санкций (наказания)	<ul style="list-style-type: none"> - уменьшение размеров налогов, лицензионных пошлин и иных платежей до того уровня, при котором большинство владельцев общинных/частных лесов будут их добровольно платить 	П
	- неадекватность систем бухучета частных/общинных хозяйств	<ul style="list-style-type: none"> - содействие внедрению соответствующих методов бухучета в общинном лесном хозяйстве - повышение эффективности внешнего финансового аудита в отношении общинных лесов и частных лесных угодий в пределах наличия ресурсов 	В/Р В/Р+Пр
	- неэффективный порядок правоприменения	<ul style="list-style-type: none"> - улучшение взаимодействия с правоохранительными и судебными органами в целях достижения минимально приемлемого уровня выполнения установленных требований - внесение поправок в уголовный кодекс 	Пр П

Наиболее распространенные ситуации	Возможные причины	Рекомендуемые меры противодействия	Категория П=предупреждение В/Р=выявление/ раскрытие Пр=пресечение
<i>Нарушение трудового законодательства</i>	- безразличное отношение предприятий к трудовому законодательству	- применение санкций к предприятиям, виновным в нарушении трудового законодательства	П
	- плохая организация и коррумпированность системы надзора	- применение санкций или дисциплинарных мер к компаниям, не выполняющим нормативные требования	В/Р
	- неэффективный порядок правоприменения	- улучшение взаимодействия с правоохранительными и судебными органами в целях достижения минимально приемлемого уровня выполнения установленных требований - внесение поправок в уголовный кодекс	Пр П
<i>Переработка древесины без лицензии</i>	- большой спрос отечественных и экспортных рынков, стимулирующий переработку древесины без лицензий и незаконные рубки	- создание возможностей для расширения масштабов переработки древесины на законных основаниях за счет увеличения легального производства древесины	П
	- избыточность бюрократических процедур лицензирования	- упрощение порядка лицензирования	П
	- плохая организация и коррумпированность системы надзора	- применение санкций или дисциплинарных мер к компаниям, не выполняющим нормативные требования	В/Р
	- неэффективный порядок правоприменения	- улучшение взаимодействия с правоохранительными и судебными органами - внесение поправок в уголовный кодекс	Пр П

2.1 Незаконные рубки

2.2.1 Незаконные рубки для удовлетворения самых насущных потребностей

Типичный контекст: Незаконными рубками для этих целей занимаются люди, относящиеся к малоимущему населению и не имеющие возможности законно получать древесину в достаточных количествах для удовлетворения своих насущных потребностей. В большинстве своем это - потребности в топливной древесине, но иногда заготавливается также деловая древесина для строительства. Правоприменительная система не обладает потенциалом для предупреждения таких нарушений, а в некоторых случаях и не стремится к этому.

Регионы: Центральная Азия, некоторые страны Балканского полуострова.

Рекомендуемые меры: Когда под угрозой находится само жизнеобеспечение людей, основной упор в борьбе с незаконными рубками следует делать на предупреждение нарушений. Их выявление и пресечение мало, что изменят в ситуации, когда люди не могут удовлетворить свои самые насущные потребности. Часто основной конфликт интересов возникает между охраной окружающей среды и удовлетворением социальных нужд; во многих случаях трудно обеспечить и то, и другое.

Отравной точкой является внедрение подхода, с помощью которого можно фактически ликвидировать разрыв между предложением и спросом. Если говорить о незамедлительных действиях, решением этой проблемы является легализация незаконной заготовки топливной древесины и внесение поправок в законодательство для увеличения объемов ее заготовки на законных основаниях до уровня, который позволит удовлетворять насущные потребности населения. В некоторых странах для этого придется временно пожертвовать экологической устойчивостью. Однако контролируемые перерубы обычно лучше неконтролируемых.

Выявление случаев незаконных рубок для удовлетворения насущных потребностей является сложной и дорогостоящей задачей, т.к. древесина обычно вывозится в небольших объемах многочисленными нарушителями. Целесообразность выявления нарушителей весьма сомнительна, поскольку за ним не обязательно следуют дальнейшие действия. Если незаконные рубки воспринимаются как следствие крайней нужды, работники правоохранительных органов смотрят на них сквозь пальцы, а суды проявляют к нарушителям милосердие.

В долгосрочной перспективе спрос на древесину может снизиться за счет появления альтернативных источников энергии, которые будут недорогими или вообще бесплатными для малоимущего населения. Полностью эту проблему можно решить только посредством снижения уровня бедности на селе. Лесной сектор может сыграть в этом свою роль путем включения в лесную политику соответствующих положений, но обычно силами одной отрасли эту проблему решить невозможно; принимаемые меры должны быть частью общей политики, стратегий и планов сельского развития и энергоснабжения.

2.1.2 Мелкомасштабные незаконные рубки для улучшения собственного жизнеобеспечения

Местные жители, не имеющие права доступа к лесным землям

Типичный контекст: Местные жители незаконно заготавливают древесину в государственных лесах, реже – в общинных или частных лесах. В некоторых случаях они претендуют на традиционные права пользования государственными лесными землями, где они заготавливают древесину. И дрова, и пиловочник заготавливаются жителями для продажи на местных рынках или посредникам в целях улучшения своего жизнеобеспечения. Ресурсы сотрудников надзорных органов ограничены, и они не в состоянии остановить распространение незаконных действий. В некоторых случаях распространению незаконной деятельности способствует мелкая коррупция среди госслужащих, а иногда незаконные рубки организуются и координируются крупными промышленными заготовителями.

Регионы: Все.

Рекомендуемые меры: В основе стратегии борьбы с этим видом незаконной деятельности должно лежать четкое представление о собственности на леса. Необходимо всесторонне проанализировать такую альтернативу, как передача прав владения/пользования и управления местному населению, особенно в тех случаях, когда оно уже имеет традиционные права. Постоянное присутствие местных жителей в лесу - распространенное явление, и при соответствующих обстоятельствах они могут

быть заинтересованы в охране леса от незаконных рубок и в долгосрочном ведении хозяйства в этом лесу. Другим заслуживающим внимания возможным решением является передача государственных лесов в собственность (приватизация) или аренду ответственным частным предприятиям.

Однако ситуации бывают разные, и передача ресурса в собственность/пользование местному уровню не всегда является реалистическим решением. Иногда невозможно создать необходимые институциональные условия для функционирования такого механизма, или есть риск того, что возможность получения прибыли в короткие сроки окажется более привлекательной для местного населения. В таком случае наиболее приемлемой стратегией на долгосрочную перспективу является сохранение государственной собственности на леса и перенос центра тяжести на создание альтернативных источников средств для жизнеобеспечения местного населения. Приватизация тоже сопряжена с риском подобного рода.

Там, где леса остаются в государственной собственности, для предупреждения незаконных рубок необходимо, чтобы хозяйствующие субъекты были заинтересованы и способны охранять свои леса. Если за ведение лесного хозяйства отвечает государственный орган управления лесами, на охрану лесов от внешних угроз должно выделяться достаточно средств. Кроме того, организационная структура государственного органа управления лесами должна обеспечивать невыгодность коррупции и заинтересованность сотрудников в охране леса. В лесах, где хозяйство ведется концессионерами или иными частными структурами, обязанности по их охране и соответствующие санкции за нарушения должны быть четко отражены в договоре концессии.

Когда речь идет о мелкомасштабных незаконных рубках, необходимо убедиться в том, что принимаемые меры направлены на искоренение первопричин. Часто незаконная рубка леса местными жителями организуется крупными промышленными лесозаготовителями, которые стимулируют, финансируют деятельность тех, кто согласился на них работать, и предоставляют возможности для сбыта незаконно заготовленной древесины. Фокусировка на лицах, занимающихся незаконной рубкой в мелких масштабах, не будет эффективным подходом без предания правосудию организаторов этой деятельности. В таких случаях необходимо, в основном, использовать подход, представленный в разделе 0.

Общинные леса

Типичный контекст: Хозяйствующие субъекты в общинных лесах не выполняют нормативных требований по лесному хозяйству. Законная лесозаготовка иногда чрезмерно «обременяется» бюрократическими требованиями (например, в отношении подготовки и выполнения лесоустроительных проектов) или налоговыми и иными платежами, которые представляются необоснованно большими. Противозаконные действия совершаются отдельными лицами или организуются местными лидерами. В последнем случае местные лидеры иногда объединяют свои усилия с нелегальными лесозаготовителями промышленного масштаба в целях сбыта вырубленного леса. Местные лидеры также могут использовать часть общинных доходов в своих личных целях.

Регионы: Пилотные территории общинного лесного хозяйства

Рекомендуемые меры: В данном случае решением проблемы является упрощение/сокращение бюрократических требований или уменьшение налогового бремени до уровня, при котором незаконная деятельность становится невыгодной для общин. Если незаконная деятельность организуется крупными операторами, заготавливающими древесину в промышленных масштабах, меры против таких операторов должны оказаться более эффективными, чем меры против общин или их отдельных представителей.

Однако очевидно, что общины могут заниматься незаконной деятельностью и без вынуждающих к этому обстоятельств. В этом случае необходимо ужесточение правоприменительной практики и применение действенных санкций. Проблему нецелевого использования общинных средств следует решать путем возложения на общину обязательства разработать прозрачную систему управления общинными счетами.

Частные леса

Типичный контекст: Объемы древесины, незаконно заготавливаемой на территории отдельных частных лесных угодий, невелики, но их совокупный объем может быть значительным. Порядок оформления рубки на законных основаниях бывает слишком запутанным и трудоемким, лесные угодья слишком малы по площади и территориально разбросаны, чтобы надзорные органы могли обеспечить их эффективную охрану. Сами лесовладельцы живут далеко от своих лесных угодий, не имеют от них большой экономической выгоды, и поэтому мало заинтересованы в ведении хозяйства.

Регионы: Центральная и Восточная Европа.

Рекомендуемые меры: Следует упростить нормативную базу до уровня, при котором лесовладельцы сочтут свои обязательства обоснованными, а надзорные органы смогут обеспечивать удовлетворительное исполнение закона. На территории частных лесных угодий несоблюдение закона часто заключается в том, что лесовладельцы не оформляют лесозаготовку в соответствии установленными административными требованиями или не платят соответствующих налогов. Там, где имеют место значительные негативные последствия, потенциальным решением будет упрощение бюрократических процедур, связанных лесозаготовкой, и/или снижение налогов до уровня, при котором незаконная деятельность перестанет быть привлекательной для частных лесовладельцев.

2.1.3 Крупномасштабная промышленная незаконная лесозаготовка

Типичный контекст: Высокопоставленные должностные лица государственных органов управления лесами, госпредприятий лесного сектора или других структур, имеющих отношение к данной проблеме (например, правоохранительных, судебных органов, национальных или региональных органов исполнительной власти) злоупотребляют своими полномочиями, создавая возможности для незаконной крупномасштабной промышленной лесозаготовки в государственных лесах, включая эксплуатационные леса и охраняемые территории. В крупномасштабную деятельность иногда также «вовлекаются» общинные и частные леса. При централизованной структуре государственных органов управления лесами ключевые коррупционеры могут концентрироваться в одном или нескольких «узлах» на центральном уровне; при децентрализованных или плохо контролируемых структурах «игроки» регионального и местного уровней часто действуют самостоятельно, создавая запутанную сеть, которую особо трудно контролировать. Одним из факторов, способствующих распространению крупномасштабных незаконных рубок, часто является избыточность мощности отечественной лесной промышленности или большой спрос на экспортных рынках. Слабые системы контроля и правоприменения ориентированы на воровство и не способны искоренить коррупцию.

Регионы: Все многолесные страны

Рекомендуемые меры: В странах с наиболее серьезными проблемами в области управления в целом самым эффективным подходом, скорее всего, будет борьба с коррупцией на высоком уровне, т.к. такая коррупция позволяет нарушителям уходить от наказаний, предусматриваемых системой мер борьбы с незаконными рубками на нижних уровнях. Такой подход подразумевает повышение прозрачности деятельности в лесном секторе за счет получения независимой информации, расширения возможностей для участия общественности и внедрения элементов оздоровления всей системы управления. Независимость контроля должна обеспечиваться посредством ликвидации конфликтов интересов в самой системе государственного управления. В худших случаях следует рассмотреть вопрос о привлечении международных организаций, предоставляющих такие услуги, как независимый мониторинг (например, частных предприятий или НПО).

Там, где незаконные рубки ведутся в общинных лесах, основными мерами должны быть уточнение организационных форм и прав владения/пользования ресурсами и укрепление систем правоприменения. Четкое определение прав владения/пользования является одним из базовых требований, т.к. нарушители пользуются неопределенностью формулировок в отношении прав владения/пользования лесами при попытках оспорить права общин на их ресурсы. Общинам часто также требуются юридические услуги для защиты своих прав в судебном порядке. Затраты на юридические услуги обычно оказываются непосильно высокими для общин, а сами они не имеют специалистов необходимой квалификации. Там, где работники правоохранительных органов и судьи поражены коррупцией, общинам часто абсолютно необходимо обращаться за поддержкой к правозащитникам, способных привлечь всеобщее внимание к нарушениям закона.

Для сдерживания распространения воровства в частных лесах частным лесовладельцам можно порекомендовать и помочь объединиться в ассоциации и в их составе участвовать в надзорных мероприятиях. В некоторых странах Восточной Европы частные лесовладельцы проявляют интерес к формированию патрульных групп

для выявления незаконной деятельности. Могут также потребоваться недорогие юридические услуги.

Следует подчеркнуть, что большинство из остальных возможных мер будут по-настоящему эффективными, только если удастся обуздать коррупцию, особенно на высоком уровне; иначе возникает риск неэффективного использования ресурсов – лишь для видимости. Если в незаконной деятельности заинтересованы влиятельные круги, любые меры, принимаемые на чисто техническом уровне, можно будет легко «обойти». В частности, необходимо позаботиться о том, чтобы внимание от битвы с коррупцией на высоком уровне не отвлекалось на проблемы мелкой коррупции.

Какой бы орган не отвечал за правоприменение, он должен быть достаточно обеспечен техническими средствами и иными ресурсами. Однако одних контрольных мер, как правило, не достаточно; подлежащих контролю субъектов необходимо обязать предоставлять информацию, которую можно проверить доступными средствами. Если информационные системы сложны и непрозрачны, имеющихся ресурсов для достоверной верификации законности может оказаться мало. Централизованные административные структуры, как правило, оказывают содействие в контроле финансовых потоков.

Если незаконные рубки связаны с коррупцией на высоком уровне, лесной сектор обычно не в состоянии самостоятельно решить данную проблему. В этом случае необходимо объединение усилий с соответствующими государственными ведомствами (например, с правоохранительными органами, судами, государственными аудиторскими органами), а также самыми высокими уровнями государственной власти и управления. Если незаконные рубки имеют значительные негативные последствия, обоснованным и приемлемым решением может быть разработка ускоренного порядка рассмотрения в правоохранительных органах и судах дел, связанных с преступлениями в лесном секторе.

Если деревоперерабатывающие мощности превышают объемы законного производства древесного сырья, их необходимо сокращать. Это – постепенный процесс, который должен сочетаться с мерами минимизации его отрицательного воздействия на занятость и доходы. Сокращение производственных мощностей – болезненный процесс, его невозможно осуществить без политической поддержки высокого уровня. В целях ограничения масштабов сокращения перерабатывающей мощности следует изучить возможности использования таких альтернативных сырьевых баз, как лесные культуры (плантации), выращиваемые с соблюдением принципов устойчивого лесопользования.

Если незаконные рубки стимулируются большим спросом на экспортном рынке, наиболее эффективным решением будет сотрудничество стран-экспортеров и стран-импортеров в целях искоренения незаконной торговли. Возможными элементами систем контроля являются двусторонние или многосторонние торговые соглашения и правила, сертификация или системы отслеживания потоков древесины для подтверждения легальности продукции, участвующей в торговом обороте. Они должны сочетаться с реализацией ответственной закупочной политики частными импортерами и государственными закупочными органами. Однако такие системы требуют продуманной разработки во избежание возложения чрезмерно тяжелого бремени затрат на законных производителей древесины и древесной продукции, что в дальнейшем негативно отразится на конкурентоспособности их продукции относительно

нелегальных товаров. Кроме того, необходимо обеспечить соответствие требованиям международных и региональных торговых соглашений.

2.1.4 Проблема «конфликтной» древесины

Типичный контекст: Сторона или стороны вооруженного конфликта заготавливают и продают древесину с тем, чтобы использовать полученные средства для финансирования военных действий, или недобросовестные предприниматели, пользуясь ситуацией в зоне конфликта, варварски эксплуатируют лесные ресурсы. Часть заработанных средств часто идет в карман ключевых фигур. В соответствии договоренностью, достигнутой на уровне международного сообщества, древесина, продаваемая воюющими сторонами, классифицируется как «конфликтная» древесина, на которую распространяются определенные торговые ограничения, но их воздействие невелико, т.к. происхождение древесины скрывается, а ее покупатели не требуют подтверждения данных об ее источниках. Кроме того, эти ограничения можно обойти, продавая «конфликтную» древесину через третьи страны, которые фигурируют в ложных декларациях, как «страна происхождения». Такой торговле способствует коррупция среди должностных лиц таможенных органов.

Регионы: страны, являющиеся в настоящее время зонами гражданских конфликтов/ пограничных споров.

Рекомендуемые меры: Большинство мер против международной торговли нелегально заготовленной древесиной подходят и для решения проблемы «конфликтной» древесины. В этих странах внутреннее потребление древесины, как правило, ограничено, поэтому основным пунктом назначения «конфликтной» древесины являются экспортные рынки. Даже если бы она продавалась на внутренних рынках, контролировать ее оборот было бы трудно или невозможно, т.к. в период конфликтов государственные органы управления лесами оказываются слабыми или парализованными, а перспектива насилия не позволяет выйти на сцену международным силам.

Основной упор следует делать на выявление «конфликтной» древесины и блокирование ее выходов на международные рынки. Одна из ключевых ролей в данном случае принадлежит таможенным службам. Весьма эффективной мерой является запрет импорта из стран, переживающих военные конфликты, если его можно применить ко всей стране, поскольку таможенные процедуры применяются на национальных границах. Но, если «конфликтная» древесина поступает только из отдельного региона страны, ее выявление может оказаться трудной задачей без введения требования о подтверждении сведений о происхождении всей импортируемой древесины.

Контроль оборота «конфликтной» древесины должен сочетаться с мерами по исключению древесины незаконного происхождения из оборота международной торговли; объемы «конфликтной» древесины, судя по всему, не достаточно велики, чтобы послужить основанием для «запуска» отдельного процесса.

2.2 Другие виды преступной деятельности в лесном секторе

2.2.1 Нарушения при проведении лесных торгов, присуждении договоров концессии и контрактов на предоставление услуг

Типичный контекст: Коррупцированные должностные лица получают «откаты» за организацию лесных торгов и присуждение договоров концессии по ценам ниже рыночных, выбор определенных потребителей или поставщиков услуг, «закрывание глаз» на задержки с погашением долгов предприятиям, покупающими древесину, завышение цен на услуги, предоставляемые частным сектором и тому подобное. Лес продается, в основном, по результатам прямых переговоров с покупателями. Конкурсные торги проводятся редко, а отсутствие четкого и прозрачного порядка продажи позволяет совершать нарушения. Для финансового контроля не хватает ресурсов, а на тех, кто за него отвечает, часто оказывается нежелательное давление со стороны высокопоставленных чиновников и политиков.

Регионы: Все многолесные страны

Рекомендуемые меры: Первым шагом является разработка «основательного» порядка проведения конкурсных торгов для продажи леса и увеличение доли леса, продаваемого на конкурсной основе. То же самое относится к предоставлению леса в концессионное пользование и/или присуждению контрактов частным компаниям на лесозаготовку. Система конкурсных торгов должна включать четко определенные критерии, которые должны быть известны всем. Информация обо всех заключенных контрактах и договорах (о поставках, концессионном пользовании и предоставлении услуг) должна быть общедоступной, и заинтересованные стороны должны иметь возможность оспорить присуждение такого контракта.

Необходимо также укреплять систему финансового контроля деятельности государственных органов управления лесами и госпредприятий лесного сектора. Для этого следует повысить эффективность внутреннего контроля и частоту аудиторских проверок силами специализированных и независимых организаций, знающих специфику лесного сектора. Кроме этого, государственные органы/госпредприятия лесного сектора следует обязать предоставлять полную информацию в доступном формате.

Но при этом следует подчеркнуть, что финансовые махинации трудно искоренить, опираясь лишь на контрольные мероприятия. Совершенствование системы надзора должно сочетаться со структурными реформами государственных органов/госпредприятий лесного сектора, направленными на повышение заинтересованности их работников и обеспечение прозрачности. Для этого часто требуется повышение зарплаты, совершенствование и централизация систем управления финансовыми ресурсами и т.п..

2.2.2 Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и иных платежей - предприятия

Типичный контекст: Предприятия в декларациях указывают заниженные объемы заготовленной древесины в целях уменьшения размеров налогов или лицензионных пошлин. Частично или полностью не декларируется зарплата работников, чтобы избежать необходимости платить налоги (и взносы в социальные фонды) в полном объеме. В некоторых случаях налоговое бремя действительно является необоснованно тяжелым относительно финансовых результатов деятельности предприятия и по сравнению с другими отраслями. На финансовый контроль уплаты налогов не хватает ресурсов.

Регионы: Все

Рекомендуемые меры: Уклонение от налогов часто сочетается с незаконными рубками. Должностные лица надзорных органов лесного сектора могут взаимодействовать с налоговыми органами в целях выявления предприятий, которые не платят налоги, начисляемые на объемы заготовки или транспортировки леса. Но ответственность за выявление не декларированных сумм заработной платы обычно лежит на налоговых органах. Органы управления лесами могут применять санкции к предприятиям, если выяснится, что они платят зарплату «черным налом».

Требования к предприятиям лесного сектора должны соответствовать приемлемому минимуму, но при этом быть сопоставимыми с требованиями, установленными для других отраслей. Требовать полного соблюдения уставленных правил только от одной отрасли может быть несправедливым и представлять собой один из видов неэффективного использования ресурсов правоприменения.

2.2.3 Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и иных платежей – владельцы общинных и частных лесов

Типичный контекст: Владельцы общинных или частных лесов продают древесину, но не платят подоходные налоги, лицензионные пошлины или иные сборы.

Регионы: Все страны с общинной или частной собственностью на леса

Рекомендуемые меры: Меры по взиманию налогов с владельцев общинных или частных лесов должны быть пропорциональны ожидаемым результатам. При малых площадях лесных угодий и небольших объемах древесины, продаваемой отдельными лесовладельцами, затраты на обеспечение собираемости налогов могут превышать суммы полученных налоговых платежей. Чтобы налоги платили в полном объеме, необходимо уменьшить «тяжесть» налогового бремени до уровня, при котором большинство лесовладельцев будут добровольно платить налоги; тогда правоприменительные действия можно будет сосредоточить на ограниченном круге лесовладельцев, не выполняющих установленных законом требований.

2.2.4 Нарушения трудового законодательства

Типичный контекст: Предприятия, занимающиеся заготовкой или транспортировкой древесины, не делают взносы в социальные фонды за своих

работников или не выполняют установленные законом требования, включая требования, касающиеся минимального размера заработной платы, часов работы, охраны труда и т.п.. У надзорных органов не хватает ресурсов.

Регионы: Все

Рекомендуемые меры: Должностные лица лесного сектора не уполномочены проводить экспертизу условий труда; поэтому надзорные обязанности выполняются преимущественно должностными лицами других компетентных органов. Но государственные органы лесного сектора могут применять санкции к предприятиям, не выполняющим законодательные требования.

Требования к предприятиям лесного сектора должны соответствовать приемлемому минимуму, но при этом быть сопоставимыми с требованиями, установленными для других отраслей. Требовать полного соблюдения уставленных правил от одной отрасли может быть несправедливым и представлять собой один из видов неэффективного использования ресурсов правоприменения.

2.2.5 Переработка древесины без лицензии

Типичный контекст: Наличие предприятий, занимающихся деревопереработкой без лицензии на такую деятельность, повышает общий спрос на древесное сырье. Это может способствовать увеличению масштабов незаконных рубок, особенно, при недостаточности объемов законного производства сырья и удовлетворении повышенного спроса за счет превышения устойчивых размеров лесопользования. У органов лицензионного контроля не хватает ресурсов, или они подвергаются недолжному воздействию со стороны высокопоставленных чиновников или политиков, чьи интересы связаны с работающими без лицензий перерабатывающими производствами. В некоторых случаях практически невозможно выполнить бюрократические требования для получения лицензии.

Регионы: Все страны

Рекомендуемые меры: Если рост спроса на сырье, обусловленный наличием нелегализованных перерабатывающих производств, не приводит к превышению уровней неистощительного лесопользования, первое, что необходимо сделать, это - изучить возможности легализации их статуса. Например, часто можно принять целесообразные меры по устранению излишних бюрократических барьеров. Однако, если из-за нелегализованных перерабатывающих производств рост спроса на сырье ведет к превышению неистощительных уровней производства древесины, возникает необходимость в сокращении перерабатывающей мощности. Это – всегда трудная задача, поскольку она затрагивает экономические интересы, а результаты ее выполнения негативно сказываются на занятости. Хотя строгий контроль соблюдения закона является одной из возможных мер, в большинстве случаев более эффективной стратегией будет сочетание этой меры с поэтапной программой сокращения производственной мощности. Для минимизации негативных последствий для экономики и занятости, как правило, требуется взаимодействие с другими отраслями.

определение содержания плана действий

Борьба с незаконной деятельностью в лесном секторе требует многогранного подхода, кроме того, крайне важно, чтобы план действий имел достаточно широкий диапазон. Стандартных методик определения структуры и составления плана действий не существует, однако, общепризнано, что в любой комплексном плане должны отражаться следующие элементы:

- Контекст
- Диапазон (виды незаконной деятельности)
- Движущие силы (причины)
- Приоритетные меры
- Ресурсы

3.1 Контекст

Важно определить контекст, в котором разрабатывается план действий. Планы действий не могут и не должны разрабатываться в вакууме. Наоборот, они должны быть тесно связаны с другими процессами и целями - в лесном секторе (например, с национальными программами развития лесного сектора), системе управления государством (например, с реформами системы государственного управления, программами борьбы с коррупцией) и других отраслях (например, с программами совершенствования судебной системы, реформированием правоохранительных органов). План действий должен не заменять собой эти процессы, а дополнять и усиливать их.

При описании контекста необходимо уточнить, каким образом выполнение данного плана действий может способствовать успеху других процессов и достижению других целей. Кроме этого, необходимо выявить возможности для синергизма. Часто вопрос состоит в том, какое место отводится лесному сектору в рамках инициатив других отраслей при распределении ресурсов. Например, в некоторых случаях правоохранительные или судебные органы могут правомерно сосредоточить свои усилия на преступности, имеющей отношение к лесному сектору. Для действующих процессов вполне могут быть уже созданы технические и организационные механизмы (например, координационные механизмы, форумы для обсуждения проблем с участием заинтересованных сторон, сайты в Интернете и т.п.), которыми можно воспользоваться в ходе разработки и осуществления планов действий.

3.2 Диапазон

Противозаконные действия – это те действия, которые совершаются в нарушение национальных законов. Большинство противозаконных действий в лесном секторе относятся к той или иной из следующих общих категорий правонарушений. Они более или менее соответствуют категориям, названным в Главе 2. Представленный ниже перечень видов незаконной деятельности не является исчерпывающим – в зависимости от контекста он может дополняться новыми видами незаконной деятельности.

Мелкомасштабная:

- Воровство для удовлетворения собственных насущных потребностей

- Воровство для продажи украденного
- Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и других платежей, установленных для владельцев общинных или частных лесов

Крупномасштабная:

- Незаконная вырубка/вывозка деревьев (воровство)
- Нарушения нормативных требований в отношении заготовки леса
- Манипулирование с данными о законно заготовленной древесине
- Нарушения при проведении лесных торгов и присуждении концессионных договоров и контрактов на предоставление услуг
- Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и других платежей, установленных для предприятий
- Нарушения трудового законодательства
- Деревопереработка без лицензии.

В плане действий необходимо определить те виды незаконной деятельности, против которых будет направлена предусматриваемая им работа. Часто охват всего спектра незаконной деятельности оказывается невозможным в силу ограниченной обеспеченности ресурсами; повышенная целенаправленность действий может обеспечить более эффективное использование скудных ресурсов. Очевидно, что в первую очередь необходимо бороться с теми видами незаконной деятельности, которые имеют самые серьезные негативные последствия, т.е. наносят самый большой ущерб.

Оценивая ущерб, наносимый незаконной деятельностью, следует учитывать все ее последствия: экономические, экологические и социальные. По возможности, следует провести количественную оценку; но часто достаточно знать лишь порядок масштабов деятельности. Однако на практике во многих случаях приходится прибегать к качественным оценкам ввиду отсутствия данных или несопоставимости оценок.

Оценка последствий – важная задача не только для установления приоритетов, но и для обоснования предлагаемых действий. Без достаточно достоверной информации об ожидаемых затратах и результатах, лица, принимающие решения, и другие заинтересованные стороны не захотят полностью подтвердить целесообразность и необходимость осуществления такого плана действий.

Следует отметить, что иногда основную проблему представляют сами правовые акты. Они могут содержать противоречивые положения, из-за которых определение легальности становится неясным, или сомнительной является адекватность действующего законодательства (например, в отношении форм и прав владения и пользования лесами). Если сам закон является несостоятельным, нет смысла оценивать негативные последствия его нарушений. Вместо этого следует сосредоточить усилия на пересмотре неудовлетворительных законов.

Если пересмотра требуют многие законы, необходимо определить минимум правовых проблем, без решения которых осуществление плана действий фактически невозможно. Правовые процедуры, по своему характеру, являются длительными процессами, поэтому попытки полного пересмотра нормативно-правовой базы могут без необходимости привести к задержкам в решении приоритетных проблем.

3.3 Движущие силы (причины)

После определения основных видов незаконной деятельности, против которых направлен план действий, необходимо выявить ключевые движущие силы, стоящие за нарушением закона. Без этого невозможно выработать действенные меры борьбы. Ниже представлен ориентировочный перечень возможных движущих сил (т.е. причин) распространения правонарушений. Этот перечень не является исчерпывающим – по мере необходимости его следует расширять. Итак, нарушение закона может быть обусловлено следующими факторами:

Бедность

- Люди не в состоянии удовлетворять свои самые насущные потребности за счет легального производства древесины
- Отсутствие/высокая стоимость альтернативных источников энергии
- Отсутствие альтернативных источников доходов

Недостатки правовой базы

- Двусмысленность или противоречивость законодательства
- Недостаточная забота о правах отдельных категорий заинтересованных сторон
- Высокий уровень налогов и сборов, связанных с легальной древесиной
- Сложность административных процедур оформления легального использования лесных ресурсов

Спрос на лесоматериалы

- Мощность отечественных деревоперерабатывающих производств превышает объем легального производства сырья
- Нечувствительность спроса на внутренних рынках к легальности лесоматериалов
- Нечувствительность спроса на экспортных рынках к легальности лесоматериалов

Недостатки системы государственного управления

- Коррупция среди политиков и высокопоставленных государственных чиновников
- Слабая заинтересованность и/или коррумпированность персонала государственных органов/госпредприятий лесного сектора
- Неприемлемый/непрозрачный порядок проведения лесных торгов и/или присуждения концессионных договоров
- Неадекватность/непрозрачность бухучета и информационного обеспечения государственных органов/госпредприятий лесного сектора

Проблемы предприятий

- Отсутствие контроля легальности лесоматериалов на предприятиях
- Безразличное отношение предприятий к трудовому законодательству

Проблемы общин

- Коррупция среди лидеров общин
- Неадекватность или непрозрачность порядка проведения лесных торгов и бухучета общин
- Наем криминальными группировками малоимущего сельского населения для ведения незаконной деятельности

Недостатки системы контроля

- Неудовлетворительный контроль потоков лесоматериалов и их происхождения
- Слабая и/или коррумпированная система правоприменения в лесном секторе

- Слабая и/или коррумпированная система финансового аудита государственных органов и госпредприятий лесного сектора
- Слабая и/или коррумпированная система правового надзора в других ведомствах/отраслях, имеющих отношение к данной проблеме

Неэффективность судопроизводства

- Неэффективное судопроизводство уголовных дел

Неудовлетворительное обеспечение участия заинтересованных сторон

- Отсутствие диалога заинтересованных сторон

3.4 Приоритетные меры

Ключевым элементом плана являются меры противодействия распространению правонарушений. Представленный ниже перечень мер основан на имеющемся опыте, он носит рекомендательный характер и, не являясь исчерпывающим, подлежит расширению по мере необходимости.

Перечисленные меры сгруппированы на основании того, что является их главной целью – предупреждение, выявление или пресечение правонарушений. Установление приоритетности мер тесно связано с причинами совершения незаконных действий; каждой из установленных причин должны соответствовать определенные стратегии и меры противодействия.

Предупреждение правонарушений подразумевает осуществление преобразований в институциональной системе и политике, направленных на снижение заинтересованности в незаконной деятельности и сокращение возможностей для ее ведения. В этих целях можно также принять меры для сокращения разрыва между спросом и предложением древесины. Поскольку превентивные меры направлены на решение основополагающих проблем, являющихся причинами незаконных рубок, от некоторых из них плодов следует ожидать лишь в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Выявление/раскрытие предполагает использование различных методов сбора и обработки информации о незаконной заготовке и транспортировке древесины с целью выявления незаконной деятельности. Все надзорные мероприятия, проводимые лесной охраной и структурами, занимающимися финансовым аудитом, подпадают под эту категорию; как правило, их полномочия ограничиваются выявлением противозаконных действий.

Пресечение включает меры, принимаемые после совершения правонарушения, его раскрытия и передачи дела следующему звену правоприменительной цепи. Ключевые меры включают укрепление правоохранительных и судебных систем.

Часто есть смысл сначала обозначить задачи, включенные в действующие программы или планы, в отношении которых уже приняты твердые обязательства, вместо того, чтобы сосредотачиваться только на дополнительных или новых задачах. Это помогает определить контекст, в котором будут предприняты дополнительные/новые усилия, и обеспечить возможности для того, чтобы все стороны рассматривали план действий, опираясь на единую базу знаний. Признание целесообразности действующих программ и достигнутых договоренностей способствует расширению возможностей в рамках успешных инициатив и сохранению импульса, который иначе может ослабнуть, столкнувшись с политическими барьерами.

Во многих случаях необходимо отличать задачи, требующие политических решений, от задач, которые можно выполнять без принятия дополнительных политических решений. Перенос центра тяжести с планирования на осуществление предполагает естественное замедление деятельности: процесс может снизить темпы или даже остановиться. Поставив задачи, которые не требуют политического одобрения и выполняются незамедлительно, можно значительно снизить риск утраты импульса на этом критически важном этапе.

При определении приоритетности задач необходимо также рассмотреть вопрос о том, какие задачи уже выполнены. Во многих странах многие важные меры уже приняты, и таковые следует исключить из перечня сегодняшних первоочередных задач.

Предупреждение правонарушений

Правовые меры

Корректировка правовой базы в целях повышения эффективности реализации законов

- Ослабление регулирования в целях увеличения объемов заготовки топливной древесины и лесоматериалов для личного потребления местным населением
- **Внесение корректив в нормативные акты для снижения легального промышленного производства**
- Ослабление регулирования для увеличения объемов легального промышленного производства
- Внесение корректив в нормативные акты для обеспечения ответственной вовлеченности местного населения и/или четного определения прав пользования лесными ресурсами
- Внесение корректив в уголовные кодексы для повышения обоснованности и действенности предусматриваемых ими мер
- Устранение пробелов в законодательстве и/или гармонизация противоречивых положений

Меры, рассчитанные на незамедлительное воздействие

Совершенствование структуры и систем управления в государственных органах/на госпредприятиях лесного сектора

- Ликвидация конфликтов интересов посредством корректировки институциональной структуры
- Разработка и введение «основательного» порядка проведения конкурсных лесных торгов государственными органами/госпредприятиями лесного сектора
- Повышение прозрачности бухучета и управления финансовыми ресурсами государственных органов/госпредприятий лесного сектора
- Улучшение финансового положения государственных органов/госпредприятий лесного сектора в целях повышения зарплаты и создания финансовых стимулов для работников
- Корректировка общих программ борьбы с коррупцией в целях повышения внимания к лесному сектору

Борьба с коррупцией на высоких уровнях государственной власти и управления

- Ограждение ключевых фигур государственных органов управления лесами от недолжного давления со стороны влиятельных частных кругов и государственных чиновников, преследующих свои корыстные интересы (пример см. во Врезка 3-1).
- Введение требования о том, чтобы высокопоставленные государственные чиновники и политики обнародовали информацию о своем имуществе и источниках доходов
- Проведение специальных аудиторских проверок входящих и исходящих финансовых потоков государственных органов/госпредприятий лесного сектора.

Врезка 3-1 Ограждение руководителя лесного ведомства Боливии от недолжного влияния

В Боливии руководитель государственного органа управления лесами часто принимал решения под давлением (политическим) со стороны правящей партии или влиятельных кругов из частного сектора, которые действовали через министров, имеющих возможности по своему усмотрению смещать с должности того или иного чиновника. После принятия в 1996 году нового законодательного акта положение изменилось, и теперь руководитель государственного органа управления лесами назначается президентом республики, который должен выбрать одного из трех предлагаемых Конгрессом кандидатов, представленных в коротком списке. Руководитель назначается на шестилетний срок, перекрывающий пятилетний срок президентского мандата. Сместить руководителя данного ведомства с его должности можно лишь после проведения открытого институционального разбирательства, результаты которого должны подтвердить либо наличие серьезных недостатков в его работе, либо его коррумпированность. В результате, первый руководитель лесного ведомства, назначенный при новой системе, оставался на этом посту в течение нескольких лет, в чем состоит радикальное отличие от прежней системы, когда руководители все время менялись. У лесного ведомства также появилась возможность привлекать более квалифицированных кандидатов и придавать больше значения управлению кадровыми ресурсами с учетом их профессиональных качеств. Но назначение следующего руководителя лесного ведомства было отложено из-за того, что политические партии не могли договориться о том, кого следует назначить.

Источник: Contreras-Hermosilla and Vargas Rios, 2002 IN: FAO 2002

Поддержка во внедрении принципов ответственного бизнеса в лесном секторе

- Внедрение лесной сертификации и систем контроля на всех этапах оборота леса
- Оказание поддержки в разработке и принятии норм корпоративного поведения предприятиями лесного сектора
- Рекомендации о включении положений о стимулах в контракты с частными компаниями и обеспечении контрактов залоговыми гарантиями
- Создание в частном секторе партнерств с иностранными структурами (например, для организации концессионного лесопользования)

Меры регулирования спроса внутри страны и/или в странах-импортерах в целях снижения спроса на нелегальную древесину

- Корректировка национальной политики государственных закупок в пользу легальной древесины
- Сотрудничество с правительствами стран-импортеров в целях обеспечения корректировки их политики государственных закупок для повышения заинтересованности в приобретении легальной древесины
- Сотрудничество с правительствами стран-импортеров в целях введения ими запрета на ввоз всех видов древесной продукции без подтверждения легальности

- Снижение затрат на легальное производство и торговлю
- Упрощение административных процедур (например, выдачи лицензий на лесозаготовку, подготовки лесоустроительных проектов)

Меры, рассчитанные на воздействие в среднесрочной и долгосрочной перспективе

Снижение внутреннего спроса на лесоматериалы

- Сокращение избыточной мощности деревоперерабатывающих производств
- Увеличение объемов энергоснабжения из альтернативных источников
- Анализ политики в отношении субсидий на энергоснабжение

Увеличение объемов производства древесины в долгосрочной перспективе

- Увеличение объемов заготовки древесины за счет плантационного лесоразведения
- Увеличение объемов производства топливной древесины за счет интенсификации фермерского и общинного плантационного лесоразведения
- Увеличение объемов производства топливной древесины за счет естественного возобновления древесно-кустарниковой растительности.

Снижение уровня бедности на селе

- Повышение доходов сельского населения и снижение антропогенной нагрузки на леса

Активизация диалога заинтересованных сторон

- Обеспечение участия в «лесном» диалоге общественных организаций
- Создание многосторонних форумов для ведения диалога

Развитие международного сотрудничества

- Подписание и ратификация соответствующих международных конвенций в поддержку процесса совершенствования национального законодательства
- Интенсификация взаимодействия с международными и региональными процессами по таким проблемам, как оздоровление системы управления и борьба с незаконными рубками (например, ФЛЕГ)
- Активизация сотрудничества с международными организациями и/или НПО

Выявление правонарушений

Совершенствование систем контроля лесопользования и торговли лесом

- Расширение масштабов использования технологий для раскрытия преступлений, связанных с заготовкой, транспортировкой, переработкой и оборотом древесины
- Получение более достоверных данных о масштабах незаконных рубок
- Введение требования о том, чтобы хозяйствующие субъекты лесного сектора представляли финансовые данные в доступной для верификации форме
- Совершенствование межведомственных механизмов обмена информацией о преступной деятельности
- Совершенствование систем статистической отчетности в целях создания возможностей для анализа потоков нелегальной древесины

Повышение эффективности правового надзора

- Создание институциональных механизмов для отделения контрольных и правоприменительных функций от деятельности по производству и продаже древесины
- Привлечение независимых структур, занимающихся мониторингом состояния лесов (например, «полу-государственных» организаций, местных/международных НПО, частных компаний, примеры см. во Врезке 3-2 и Врезке 3-3)
- Частое проведение финансовых аудиторских проверок в государственных органах управления /на госпредприятиях лесного сектора
- Улучшение материально-технического обеспечения систем правоприменения
- Совершенствование организации и порядка осуществления контроля за соблюдением закона в целях повышения эффективности использования ресурсов и обеспечения сфокусированности на самых серьезных преступлениях/наиболее уязвимых территориях
- Повышение квалификации сотрудников органов правового надзора
- Создание финансовых стимулов для сотрудников органов правового надзора

Врезка 3-2 Независимый «лесной страж» Британской Колумбии

Независимый надзорный совет по лесопользованию в Британской Колумбии (БК) проводит аудиторские проверки и расследования и публикует информацию о том, насколько практическая деятельность промышленников и правительства соответствует целям лесного законодательства БК. Хотя Совет не может применять санкций, непосредственно под влиянием его рекомендаций в области лесного хозяйства произошли положительные сдвиги, включая оздоровление процессов принятия решений правительством и улучшение взаимодействия между профессиональными лесоводами в целях снижения экологических рисков.

Аналогичные структуры есть и в других провинциях, но ВБ, вероятно, является единственной провинцией Канады, где такая структура «дотягивается» до правительства и имеет полномочия заставлять и правительство, и лесную промышленность отчитываться перед обществом за положение дел в лесном хозяйстве. Совет сам выбирает производственные участки, которые должны стать объектом аудита, а его доклады и выводы публикуются без правок и комментариев со стороны правительства.

По закону, Совет должен проводить аудиторские проверки государственного и промышленного лесного хозяйства, разбираться с жалобами населения/общественности касательно методов лесопользования и правоприменительной практики. Кроме того, он может оспаривать правоприменительные решения и санкции, применяемые правительством, добиваться проведения экспертной оценки решений правительства об утверждении планов лесных работ и проводить специальные расследования.

Члены Совета назначаются, и ими являются опытные эксперты по широкому кругу вопросов лесного хозяйства и охраны окружающей среды из разных районов провинции. Его штатными сотрудниками являются профессиональные лесоводы, биологи, бухгалтеры и юристы; они проводят аудиторские проверки и расследования и докладывают о результатах Совету, который затем дает рекомендации лесной промышленности и правительству.

Источник: Forest Practices Board (2005)

Врезка 3-3 Независимый мониторинг состояния лесов (по данным международной НПО «Глобальный свидетель»)

«Глобальный свидетель» занимается независимым мониторингом состояния лесов (НМЛ) в Камбодже (1999 – 2003 гг.) и Камеруне (с 2000 г. до настоящего времени). Другие примеры НМЛ есть в Индонезии, на Филиппинах, в Эквадоре и Канаде. Наш опыт позволил выявить следующие достоинства НМЛ:

- *Независимость*: Крайне важной составляющей работы являются протоколы полевых миссий, отчетность и публикация материалов НМЛ, при их подготовке необходимы дипломатичность и тактичность. Достоверность данных НМЛ объясняется способностью расследовать политически сенситивные дела и обязательством строго соблюдать правила, предусмотренные этими протоколами.
- *Международное и многостороннее донорское финансирование*: На международные организации реже оказывается давление со стороны местных «энтузиастов». Финансирование из нескольких источников (например, через тот или иной траст-фонд) повышает уровень контролируемости и помогает минимизировать обвинения в предвзятости.
- *Статус неправительственной некоммерческой организации*: НМЛ поддерживается широким кругом общественных организаций. Задача НМЛ – активно искать, сообщать факты и способствовать осуществлению преобразований в лесном секторе в целом. Функции НМЛ, в конечном итоге, должны передаться государственным структурам, которые обеспечивают полноценное участие местной общественности с расширением ее возможностей.
- *Официальная роль*: Государство должно признать необходимость выполнения задач НМЛ и оказывать в этом поддержку; иначе невозможно будет контролировать деятельность государственных чиновников и лесозаготовительную деятельность концессионеров.
- *Но не правоприменительная роль*: Правоприменение и преследование лиц, виновных в нарушении лесного и затрагивающего леса законодательства, во все времена были и остаются обязанностью соответствующих государственных органов.

Источник: *Global Witness (2006)*

Создание механизмов трансграничного контроля

- Обеспечение согласованности таможенных процедур и сопоставимости технических терминов
- Координация или организация совместного патрулирования на приграничных территориях

Пресечение правонарушений

Улучшение взаимодействия с правоохранительными органами

- Улучшение оперативного взаимодействия между лесной охраной и правоохранительными органами
- Упрощение порядка передачи дел лесной охраной в правоохранительные органы
- Повышение приоритетности дел, связанных с лесным сектором, в положениях о внутреннем порядке работы правоохранительных органов

Повышение эффективности работы судебных органов

- Фокусировка на преследовании лиц, совершивших серьезные преступления в лесном секторе

- Более эффективное использование нелегального законодательства для преследований лиц, виновных в совершении преступлений в лесном секторе
- Расширение технико-квалификационных возможностей судей и прокуроров для ведения «лесных» дел
- Повышение приоритетности дел, связанных с лесным сектором, в положениях о порядке работы судов
- Расширение технико-квалификационных возможностей следователей, ведущих «лесные» дела, для подготовки всестороннего обоснования уголовного преследования
- Информирование судей и «правоприменителей» о важности и значении лесов
- Создание системы отслеживания и контроля судопроизводства по делам, связанным с лесным сектором
- Создание системы общественного контроля в отношении таких судебных процессов.

Весьма важным условием принятия политических решений может быть ориентировочная оценка потребностей в государственных средствах (в некоторых случаях вместе с расчетами соответствующего увеличения бюджетных/налоговых доходов или другими предложениями в отношении источника(ов) финансирования или экономии бюджетных средств). Очевидно, не все меры потребуют увеличения государственных расходов, но некоторые все же потребуют.

Например, в Боснии–Герцеговине, Министерство финансов указало на свое нежелание брать на себя «безграничные» обязательства в отношении действий, о которых у них нет сведений по затратам. Стоимость обычно лучше всего определять как дополнительные затраты, т.е. как расходы сверх того, что предусматривается сценарием «ведение дел по-старому». Такая информация обычно позволяет Министерству финансов оценить влияние планируемых действий на госбюджет.

3.5 Мобилизация ресурсов

3.5.1 Собственные ресурсы государственного управления

В план действий следует также включить индикативную оценку источников средств на его реализацию. Потребности в ресурсах в значительной степени зависят от вида деятельности. Очевидно, не все меры потребуют увеличения государственных расходов, но некоторые все же потребуют. Для реализации некоторых ключевых компонентов плана действий часто достаточно перераспределения имеющихся ресурсов. В частности, это относится к разработке политики и правовой базы, т.к. для выполнения таких задач уже есть штатные специалисты. Укрепление институциональной базы (например, в целях обеспечения независимости подразделений, выполняющих правоприменительные и контрольные функции) во многих случаях не требует больших затрат.

Наличие финансирования для основных видов инвестиционной деятельности зависит от финансового положения рассматриваемых учреждений, и, до некоторой степени, от приоритетности программ; одним из возможных решений всегда может быть «переброска» средств с других направлений. Важным условием принятия политических решений может быть ориентировочная оценка потребностей в государственных средствах. Например, в Боснии–Герцеговине, Министерство

финансов указало на свое нежелание брать на себя «безграничные» обязательства в отношении действий, о которых у них нет сведений по затратам. Стоимость обычно лучше всего определять как дополнительные затраты, т.е. как расходы сверх того, что предусматривается сценарием «ведение дел по-старому». Такая информация обычно позволяет Министерству финансов оценить влияние планируемых действий на госбюджет.

Однако на практике для осуществления крупных инвестиций в борьбу с незаконной деятельностью требуется дополнительное финансирование. В этой связи следует подчеркнуть, что финансовые перспективы выполнения планов действий состоят в том, что результатом совершенствования надзорных и правоприменительных систем должно стать увеличение реальных доходов. Таким образом, потребность в дополнительных ресурсах – временное явление, т.к. необходимость в увеличении расходов должна исчезнуть в результате роста доли древесины, продаваемой на законных основаниях, что, в свою очередь, должно привести к повышению государственных доходов. Некоторые страны обладают большим потенциалом для повышения доходности лесопользования, но прежде, чем представлять такие предложения на рассмотрение министерства, отвечающего за формирование госбюджета, необходимо продуманно подготовить его обоснование.

3.5.2 Поддержка со стороны частного сектора и общественных организаций

Частный сектор выразил свою заинтересованность в предоставлении поддержки для борьбы с незаконной деятельностью, либо, исходя из того, что это должно улучшить условия для его деятельности, либо исходя из нравственных соображений. Частные компании могут внести огромный вклад в повышение эффективности мониторинга потоков древесины посредством сбора, обработки и предоставления необходимой информации в такой форме, которая легко позволит ее верифицировать. Это обеспечит резкое сокращение расходов государственных ресурсов на мониторинг. Сертификация и контроль на всех этапах оборота древесины являются типичными примерами такого рода систем, и ряд крупных компаний их уже применяет. Частный сектор также может вносить свой вклад в проведение информационно-просветительских кампаний.

Общественные организации могут оказать ценную помощь в сохранении действия политического импульса к осуществлению плана действий. Они часто оказывают значительное влияние на ключевые фигуры, принимающие решения, и обладают большим потенциалом для просветительской работы среди населения, благодаря чему они могут внести важный вклад на этом направлении процесса осуществления плана. Во многих странах неправительственные организации имеют прекрасную техническую базу для мониторинга и представления статистической информации по незаконной деятельности.

3.5.3 Трансграничные ресурсы

В искоренении трансграничной торговли нелегальной древесиной, как правило, заинтересованы правительства обеих стран, находящихся по разные стороны границы. Эффективность использования имеющихся ресурсов можно было бы значительно повысить посредством объединения усилий сторон, если бы таможенные и пограничные службы обеих стран могли координировать свою работу. Например,

одним из препятствий для такой координации является несовместимость таможенной терминологии, что создает путаницу и не позволяет правильно сверять таможенные декларации. Там, где проблемой является контрабандный провоз древесины через границу, скоординированное или совместное патрулирование пограничниками значительно повысило бы эффективность их работы.

3.5.4 Внешнее содействие

Формы внешнего содействия

Часто для осуществления плана действий можно получить внешнее содействие. Внешнее содействие обычно предоставляется в форме:

- грантов и
- займов.

Организации, оказывающие содействие на двусторонней основе, предоставляют его в форме грантов, включая техническое содействие и поддержку маломасштабной инвестиционной деятельности. Организации международного развития (например, ФАО) тоже иногда оказывают техническое содействие. Банки развития (Всемирный банк, Азиатский банк развития) предоставляют займы для финансирования программ технического содействия и крупных инвестиционных проектов. Международные неправительственные организации оказывают техническое содействие, а многонациональные компании могут участвовать в государственно-частных партнерствах, внося свой вклад в форме технического содействия и финансирования.

В общей сложности существует три подхода к использованию ресурсов внешнего содействия для осуществления плана действий:

- переориентация или расширение масштабов действующих проектов;
- новые проекты по борьбе с незаконной деятельностью в лесном секторе; и
- новые проекты, содержащие компонент, сфокусированный на борьбе с незаконной деятельностью в лесном секторе.

В Таблица 3.1. представлено краткое описание контекстов, в которых целесообразно использовать тот или иной из указанных подходов, а также приводятся примеры содействия в соответствии с контекстами.

Таблица 3.1 Типичные контексты оказания международного содействия

Подход	Соответствующий контекст	Форма содействия (примеры)
Переориентация или расширение действующих проектов	Особенно подходит для выполнения задач на таких направлениях, как укрепление судебной системы, корректировка политики в области энергетики; реализация отдельного «лесного» проекта не всегда является целесообразным решением, но лесной сектор вполне может быть отнесен к приоритетным отраслям, участвующим в проекте более широкого диапазона	<i>ТС:</i> формирование политики и правовой базы, подготовка кадров <i>Заем:</i> инвестиции в энергоснабжение из альтернативных источников
Новые проекты, основным направлением которых является борьба с незаконной деятельностью в лесном секторе	Особенно подходит в ситуациях, когда незаконная деятельность представляет собой серьезную проблему для лесного сектора, и когда большинство средств борьбы находится в распоряжении самого лесного сектора	<i>ТС:</i> формирование политики и правовой базы, институциональные преобразования, корректировка правоприменительной практики, подготовка кадров <i>Заем:</i> оборудование для сотрудников органов правого надзора, внедрение технологий мониторинга, плантационное лесоразведение
Новые проекты, включающие компонент, сфокусированный на борьбе с незаконной деятельностью в лесном секторе	Подходит в ситуациях, когда основные причины нарушения закона следует искать за пределами лесного сектора (например, бедность на селе)	<i>ТС:</i> формирование политики и правовой базы, управление проектом <i>Заем:</i> создание инфраструктуры, инвестиции во внедрение необходимых технологий и т.п.

Подготовка предложений

В качестве основы для подготовки предложений в отношении международного содействия можно использовать перечень задач, составленный на предыдущем этапе. Есть разные формы оказания поддержки; она может ограничиваться отдельными задачами, включенными в план действий, или предусматривать охват более широких тематических направлений.

Первым шагом должно стать рассмотрение действующих проектов и программ с тем, чтобы выяснить, какие задачи, входящие в план действий, можно выполнить в рамках этих проектов/программ. Такая возможность часто даже не рассматривается из-за, как правило, высоких административных межотраслевых барьеров. Однако для использования таких возможностей следует опираться на уже существующий механизм обеспечения участия заинтересованных сторон и развития межотраслевого взаимодействия (см. раздел 4.**Error! Reference source not found.**2). Следует представить краткое описание тех действующих проектов и программ, которые можно использовать для осуществления плана действий. Описание должно включать следующую информацию:

- название проекта/программы
- ведущее учреждение национального уровня
- источник финансирования
- общие цели
- задачи, имеющие отношение к плану действий
- обоснование желательной корректировки действующего проекта/программы, при необходимости

Для выполнения всех или части остальных задач, предусмотренных планом действий, поддержка, при необходимости, может быть оказана в рамках новых проектов. Иногда известны потенциальные доноры и их предпочтения, что следует учесть при подготовке предложений. Если нет иных рекомендаций со стороны международного сообщества, задачи, выполнение которых требует поддержки, следует сгруппировать в 1 - 3 “блока”, представив их краткое описание, включая:

- цели
- основные задачи (мероприятия)
- ориентировочную стоимость по формам необходимого содействия
- ведущее учреждение национального уровня

На этом этапе нет необходимости в подготовке очень детальных предложений, поскольку интересы и требования международного сообщества многообразны; детали можно разработать в ходе последующих переговоров совместно с соответствующими международными организациями.

Организация процесса разработки

Разработка планов действий является одновременно и политическим и техническим процессом. Политические аспекты организации процесса должны обеспечить согласование интересов различных заинтересованных сторон, чтобы создать возможности для преобразований. Техническая часть организации процесса должна обеспечить демократичность, равноправное участие всех категорий заинтересованных сторон и отражение их позиций в итоговых документах и действиях.

В рамках технической части организации можно определить более конкретные шаги по сравнению с политическим процессом, организаторам которого приходится иметь дело со сложной сетью переплетающихся интересов и часто меняющимися коалициями по интересам. Как и в политике в целом, здесь нет никаких четких и неизменных правил, на которые можно было бы опираться, но опыт указывает на наличие некоторых общих принципов, которым следуют организаторы, добивающиеся успеха.

4.1 Политический процесс

Когда незаконная деятельность приносит большую экономическую выгоду, заинтересованные в ней влиятельные круги могут поступать по-своему, даже если это явно имеет негативные последствия для общества. Например, в Эквадоре было прекращено использование систем независимого мониторинга, как только выяснилось, что такой мониторинг оказывается по-настоящему эффективным. Очевидно, заинтересованные стороны, которые хотели оздоровить ситуацию с помощью систем независимого мониторинга, не имели достаточно сильного политического влияния, чтобы противостоять тем кругам, которым существующее положение дел было выгодно.

Одной категории заинтересованных сторон редко удастся самостоятельно «протолкнуть» те или иные меры, которые повлекут за собой серьезное изменение в установившемся балансе сил. Для успешного процесса преобразований, как правило, необходимы коалиции нескольких категорий заинтересованных сторон, выполняющих разные функции. Местным и международным НПО часто удается привлечь внимание

политиков и широкой общественности к проблеме незаконных рубок и добиться признания необходимости мер противодействия. Представители заинтересованных сторон, напрямую связанных с производством лесоматериалов, в состоянии оказывать значительное влияние на своих коллег. Важно также выявить и заручиться поддержкой высокопоставленных «политических лидеров», способных отражать попытки воспрепятствовать принятию предлагаемых мер с помощью закулисных маневров.

Чтобы сформировать «коалицию за преобразования» для борьбы с незаконными рубками, необходимо сначала «составить карту» ландшафта заинтересованных сторон и определить, кому из них выгодно сохранение существующей ситуации, и на ком эта ситуация сказывается отрицательно. Не менее важно, понимать, что у заинтересованных сторон могут быть скрытые мотивы; настоящие интересы иногда не соответствуют публичным заявлениям. Например, лесопромышленные предприятия в некоторых случаях чувствуют свою заинтересованность в искоренении незаконных рубок, но боятся выражать ее, т.к. коррумпированные чиновники могут в ответ ограничить поставки древесного сырья на эти предприятия.

Партнеры, готовые оказывать поддержку в разработке и реализации плана действий, принадлежат к разным категориям заинтересованных сторон. Министерство финансов и муниципалитеты, вероятно, заинтересованы в росте налоговых доходов за счет сокращения масштабов незаконной деятельности. Заинтересованность лесопромышленных предприятий в совместной борьбе с незаконными рубками может быть обусловлена требованиями рынка или нравственными соображениями. К потенциальным партнерам относится местное население, права которого попираются нелегальными лесозаготовителями, а также природоохранные, правозащитные и борющиеся за демократию НПО. Помимо этого, среди заинтересованных сторон и в организациях, включая государственных органы управления лесами, всегда есть отдельные лица, которым не нужны никакие иные мотивы, кроме стремления к честности и справедливости. Политический процесс направлен на объединение усилий всех этих партнеров в целях усиления влияния каждого из них.

4.2 Технический процесс

Планы действий разрабатываются в самых разных контекстах; между странами есть огромные различия в масштабах и характере проблемы. Ключевые движущие силы могут действовать как в самом лесном секторе, так и за его пределами, очагом правонарушений могут быть органы государственного управления или частный сектор, в некоторых странах уже идут аналогичные процессы, и так далее. Все эти обстоятельства могут отражаться на процессе разработки планов, поэтому любые методические рекомендации следует применять гибко – с учетом местной специфики.

И все же есть определенные базовые элементы, которые так или иначе должны быть частью любого жизнеспособного процесса разработки. К таким ключевым шагам относятся:

- (i) Выявление потенциальных партнеров в государственном и частном секторе и среди общественных организаций
- (ii) Создание механизмов координации
- (iii) Консультации с заинтересованными сторонами по вопросам планирования

Ниже рассматриваются основные проблемы процесса разработки планов действий (включая указанные шаги) и пути их решения.

4.2.1 Партнеры

Последствия незаконной деятельности в лесном секторе выходят за рамки самого лесного сектора, и поэтому, для борьбы с ней часто необходимо сотрудничество с ключевыми структурами в других отраслях/системах, имеющих отношение к данной проблеме, и на высоких уровнях государственного управления. Если нелегальные лесоматериалы «добираются» до экспортных рынков, для эффективного решения проблемы необходимо международное сотрудничество.

Партнеры на национальном уровне:

- государственные учреждения лесного хозяйства и лесной промышленности;
- представители правительства и органов государственного управления высокого уровня, а также затрагиваемых отраслей/систем, включая судебную систему, правоохранительные органы, энергетику, сельское хозяйство и т.д.;
- представители общественности, включая неправительственные организации, общественные организации конкретных населенных пунктов, особые категории лесопользователей (к таковым, например, относятся люди, проживающие на лесных территориях, фермеры);
- представители частного сектора, включая ассоциации промышленников и частные предприятия;
- научно-исследовательские организации и учебные заведения; и
- представители действующих программ и проектов в области лесного хозяйства и лесной промышленности или в иных областях, потенциально имеющих отношение к борьбе с незаконной деятельностью в лесном секторе, включая судебную систему, правоохранительные органы, энергетику, сельское хозяйство, борьбу с коррупцией, информационно-просветительскую работу и т.п..

Очевидно, что одну из ключевых ролей должны играть государственные учреждения лесного хозяйства и лесной промышленности. И все же не менее важно участие партнеров, представляющих правительство и органы государственного управления высокого уровня, наделенных полномочиями принимать решения. Предпочтительно, чтобы в процессе участвовали официальные лица, личные интересы которых в лесном секторе ограничены или вообще отсутствуют. С самого начала необходимо обеспечить взаимодействие с судебными и правоохранительными органами в целях устранения потенциальных препятствий для эффективной правоприменительной практики. Представителей других отраслей, например, энергетики и сельского хозяйства, можно приглашать в зависимости от того, какое отношение они имеют к незаконной деятельности в лесном секторе. Поскольку незаконная деятельность часто является региональной или местной проблемой, необходимо обеспечить полноценное участие в процессе региональных и местных заинтересованных сторон.

Для сбалансированного представления интересов всех сторон в процессе разработке планов абсолютно необходимо участие частного сектора и общественности. Научно-исследовательские учреждения могут предоставить ценную информацию о положении дел в целом, а учебные заведения – вносить свой вклад в форме проведения оценки потребностей и потенциала. Для целей разработки планов следует активно использовать соответствующие действующие программы и проекты в таких областях,

как энергетика, сельское хозяйство, реформирование госсектора, борьба с коррупцией; многие из них могут оказывать значительное воздействие на деятельность в лесном секторе, для этого необходимо лишь немного скорректировать их диапазон и направления предусматриваемой работы.

При необходимости для получения технического содействия и финансовой поддержки можно обратиться в международные организации и другие структуры. Международными партнерами могут быть:

- международные предприятия, занимающиеся заготовкой леса, деревопереработкой и экспортом лесоматериалов
- международные НПО
- банки развития и межгосударственные структуры
- организации, оказывающие содействие на двусторонней основе

Некоторые международные предприятия играют важную роль в заготовке, переработке и экспорте древесины. Помимо отражения позиций частного сектора, часто их конструктивным вкладом в процесс является представление опыта использования международных схем борьбы с незаконными рубками. Международными НПО накоплен значительный опыт борьбы с незаконными рубками, особенно в части мониторинга и использования консультативных подходов.

Банки развития и межгосударственные структуры могут оказывать техническое содействие, опираясь на свой опыт разработки и последующего осуществления планов действий в разных странах мира. Обширная экспертная база имеется и у организаций, оказывающих содействие на двусторонней основе. Они могут также стать связующим звеном с другими государственными структурами своих стран, которые пытаются искоренить нелегальный импорт. В случае возникновения необходимости в крупных инвестициях на этапе выполнения плана банки развития можно рассматривать как потенциальный источник финансирования.

4.2.2 Создание координационных механизмов

Координационные механизмы нужны для систематизированного и организованного объединения усилий разных заинтересованных сторон и обеспечения руководства процессом подготовки планов. Существуют разные механизмы координации, но, учитывая значительные различия между странами в масштабах, причинах и формах распространения незаконной деятельности в лесном секторе, их необходимо всесторонне адаптировать в соответствии с потребностями. Механизмы могут оказаться не достаточно «авторитетными», чтобы «протолкнуть» необходимые преобразования или чрезмерно сложными ввиду масштабности проблемы.

Любой координационный механизм должен включать два элемента:

- (1) Форум для обеспечения участия заинтересованных сторон и
- (2) Координационная группа, отвечающая за ведение процесса.

Форум заинтересованных сторон

При создании форума для обеспечения участия заинтересованных сторон следует рассмотреть, как минимум, следующие подходы:

- (i) *Использование уже существующих механизмов.* Это – хорошее решение, если существующий механизм сфокусирован на проблемах, достаточно близких к лесному сектору. Например, для целей данного процесса можно использовать существующий консультативный форум, основным объектом которого является лесной сектор (например, в рамках национальных программ развития лесного сектора). В этом случае уже установлен порядок участия заинтересованных сторон, а также связи с более высокими уровнями системы принятия решений. Кроме того, это позволит обеспечить интеграцию планов действий в общий контекст.

Альтернативой такому подходу является использование для данного процесса существующих координационных механизмов на высоких уровнях государственного управления. Их основное преимущество заключается в том, что они позволяют оказывать более сильное влияние на руководителей, принимающих решения, чем механизмы, действующие на отраслевом уровне. Однако это преимущество должно перевешивать риск ограниченности внимания к отраслевым проблемам в связи с, как правило, широким тематическим диапазоном работы органов высокого уровня (Врезка 4-1).

Врезка 4-1 Лесное хозяйство и борьба с коррупцией в Молдове

В Молдове, по данным, представленным в документе «Повестка дня 21 века», лесной сектор относится к отраслям с процветающей коррупцией, где необходимы меры по ее искоренению. Однако антикоррупционные меры так и не были включены в планы развития лесного сектора, возможно, потому, что внимание координационного органа было сосредоточено на других отраслях, которые считались более приоритетными.

- (ii) *Создание межведомственного координационного органа высокого уровня.* Данный подход рекомендуется использовать, если того требуют масштабы и характер проблемы. Межведомственный подход позволяет создать авторитетный орган, способный быть катализатором преобразований даже на направлениях, отличающихся повышенной чувствительностью. Для усиления его влияния следует обеспечить участие представителей частного сектора и общественных организаций (Врезка 4-2).

Однако создать такой орган крайне трудно. У политиков и госслужащих высокого уровня время весьма ограничено, а без гарантий их активного участия такой механизм может стать контрпродуктивным. Если ключевые фигуры, входящие в состав такого органа, не сочтут, что им стоит тратить свое время на эту работу, он может превратиться в пустую скорлупу и будет только затруднять принятие решений.

Врезка 4-2 Межведомственная комиссия в Албании

Правительство Албании создало специальную структуру – Комиссию по охране лесных ресурсов – для решения проблемы незаконных рубок. Комиссия была создана по завершении подготовки Плана действий по борьбе с незаконными рубками. В ее состав вошли представители 11 министерств и государственных учреждений. Однако общество было бы более сбалансированно представлено в этом органе, если бы в его состав включили также представителей частного сектора и общественных организаций.

- (iii) *Организация специальных совещаний заинтересованных сторон.* Данный подход обычно позволяет обеспечить оперативность работы - без промедлений,

сопряженных с созданием более официальных и постоянно действующих органов. Во многих случаях специальных временных механизмов достаточно для определения позиций заинтересованных сторон. Если ключевые стороны готовы тратить время и силы на такие совещания, они могут оказывать существенное влияние на процесс принятия решений на более высоких уровнях.

Основной фактор риска при использовании такого подхода – неудовлетворительное выполнение принятых решений. Из-за легкости инициирования процесса участие в нем не всегда означает ответственное отношение; могут возникнуть трудности с обеспечением непрерывной поддержки со стороны всех заинтересованных сторон. С другой стороны, начавшись, этот процесс сам по себе может послужить катализатором заинтересованности участников; их ответственное отношение можно сформировать только, «запустив» процесс и показав, что он дает положительные результаты.

Врезка 4-3 Процесс разработки Плана действий в Боснии-Герцеговине

В Боснии-Герцеговине процесс подготовки планов действий начался осенью 2005 года с совещаний заинтересованных сторон, организованных в двух административно-территориальных единицах – Федерации Босния-Герцеговина и Республике Сербия. В ходе дальнейших консультаций с заинтересованными сторонами от них были получены письменные комментарии к проекту Плана действий. Несмотря на то, что процесс оказался «легким», его основная цель – одобрение на политическом уровне – была достигнута только весной 2006 года.

Координационная группа

Координационная группа создается в структуре основного профильного ведомства, которое должно защищать ее от нежелательного влияния. Часто наилучшим решением является создание такого органа на высоком уровне общей системы государственного управления, а не в структуре министерств, которые сами могут быть вовлечены в незаконную деятельность. Например, приемлемым решением является ее создание при президентской администрации или при аналогичном учреждении. Если координационная группа создается в министерствах, непосредственно затрагиваемых незаконной деятельностью, она должна напрямую подчиняться министру.

Число штатных сотрудников координационной группы зависит от ожидаемого объема работы. Основные функции координационной группы должны включать:

- взаимодействие со всеми партнерами на национальном и международном уровнях;
- подготовка плана работы по подготовке плана действий;
- организация встреч с общественностью, информационных заседаний и рабочих совещаний;
- координация использования материалов из всех источников;
- подготовка технических документов; и
- всестороннее информирование о процессе всех заинтересованных сторон.

4.2.3 Международная поддержка

Некоторые страны могут обратиться к своим зарубежным партнерам за технической и финансовой поддержкой для разработки планов действий. Координация использования международных сил и средств должна зависеть от количества организаций, выразивших заинтересованность участвовать в подготовке и осуществлении плана действий. В Боснии-Герцеговине одна из донорских организаций стала координационным центром для других организаций, участвующих в этом процессе. Такое решение имеет смысл при большом количестве задействованных организаций. Если количество международных организаций-партнеров невелико, каждая из них может напрямую взаимодействовать с координационной группой.

4.3 Участие заинтересованных сторон

4.3.1 Общий подход

При подготовке плана действий необходимо использовать консультативный подход, подразумевающий участие всех вышеназванных заинтересованных сторон (см. раздел 4.01). При правильной организации участие заинтересованных сторон способствует выполнению обязательств, взятых руководителями, принимающими решения, и создает импульс для необходимых действий. Однако следует отметить, что участие заинтересованных сторон не устраняет необходимость в проведении всесторонней технической оценки масштабов и причин незаконной деятельности в лесном секторе. Различные заинтересованные стороны не всегда имеют доступ к самой качественной из имеющейся информации по данной проблеме, и, поэтому, для информационного обеспечения их участия необходимо проведение экспертами объективного анализа с последующим представлением его материалов заинтересованным сторонам для рассмотрения и дополнения.

Консультативный подход означает, что заинтересованные стороны

- (i) постоянно информируются о процессе, и
- (ii) имеют возможность вносить свой вклад в разработку плана действий на всех критически важных этапах данного процесса.

Важно, чтобы с самого начала заинтересованные стороны понимали значение своего участия. Вопрос, в котором часто бывает трудно разобраться, состоит в том, как результаты консультативного процесса учитываются при принятии решений на политическом уровне. Заинтересованные стороны часто полагают, что план действий, выработанный по итогам консультативного процесса, подлежит выполнению без дальнейшей доработки. Руководители, принимающие политические решения, с другой стороны, обычно считают, что они вправе вносить изменения в план действий. Заинтересованные стороны, как правило, утверждают, что в итоговом документе (настоящего) консультативного процесса представлены позиции всех затрагиваемых сторон, и что политики не могут внести в него значительных дополнений. Политики же обычно исходят из того, что они являются официально избранными руководителями, на которых лежит ответственность за принимаемые решения перед обществом в целом, а остальные стороны не избирались демократическим путем, и потому их интересы не являются полностью репрезентативными. В самом начале процесса необходимо уточнить пути решения данного вопроса и довести соответствующую информацию до сведения всех заинтересованных сторон.

Координационная группа отвечает за то, чтобы все вышеназванные заинтересованные стороны были проинформированы о планируемом «запуске» процесса разработки плана действий и о том, что им предоставляется возможность участвовать в этом процессе. Особо важно проинформировать о процессе и его целях ключевые фигуры, отвечающие за принятие решений. Информацию следует распространять на протяжении всего процесса разработки. Ее необходимо предоставлять для подготовки участников процесса к важным мероприятиям и этапам процесса (например, рабочим совещаниям) и составления отчетов по их итогам. Последнее особенно важно для того, чтобы участвующие стороны имели возможность обеспечить единообразие в понимании и толковании различных итоговых решений. Отсутствие необходимой документации сразу ослабляет воздействие консультативного процесса.

4.3.2 Поэтапный процесс

Многообразие форм и различия в интенсивности деятельности в рамках процесса разработки планов действий обусловлены различиями между странами в исходных условиях. Однако в большинстве случаев консультативный процесс оказывается более успешным, если он включает следующие шаги:



Подготовка материалов по итогам технического анализа данных по незаконным рубкам и другим видам преступной деятельности в лесном секторе. Этот процесс должен включать анализ имеющейся документации и предварительное определение позиций заинтересованных сторон. Учитывая, что незаконная деятельность обычно представляет собой многомерную проблему, необходимо обеспечить достаточно широкий диапазон сбора данных по всем значимым аспектам. В частности, нельзя фокусироваться исключительно на правоприменении. Консультации с заинтересованными сторонами должны помочь выявить наиболее актуальные проблемы и ориентировать на них процесс сбора данных.

В большинстве стран уже есть некоторые данные по незаконной деятельности в лесном секторе. Однако это не всегда качественные данные, и для их официального подтверждения может потребоваться независимый анализ. Такой анализ должен иметь достаточно широкий охват. Как минимум, он должен включать вопросы, о которых идет речь в разделах 3.2 и 3.3.

Если низкое качество имеющихся данных не позволяет сделать никаких достоверных выводов касательно масштабов и видов незаконной деятельности, подготовку плана действий надо начинать с изучения исходной ситуации. При наличии признаков того, что незаконная деятельность представляет серьезную проблему, проведение такого рода анализа лучше поручить независимым экспертам. Первопроходцами в сборе доказательных данных по незаконной деятельности часто являются местные и международные неправительственные организации; они же привлекают внимание местного и международного сообщества к данной проблеме. Подобное «расследование» на контрактной основе можно также поручить частным компаниям.

Однако анализ «подпольной» деятельности является сложной задачей, полностью выполнить которую часто мешает недостаток ресурсов. Несмотря на все усилия, доказательные сведения о незаконных рубках и иных видах преступной деятельности в лесном секторе по-прежнему носят лишь отрывочный характер и остаются противоречивыми. Для продвижения вперед имеющиеся данные необходимо подвергнуть всестороннему анализу силами разных заинтересованных сторон в целях получения согласованной оценки масштабов незаконной деятельности. Не следует требовать «идеальной» информации; основная задача состоит в том, чтобы определить: (i) является ли вероятный масштаб незаконной деятельности основанием для таких особых мер, как разработка планов действий, и (ii) достаточно ли высока точность имеющейся информации для правильного выбора стратегий и направлений действия.

Совещание заинтересованных сторон. Это – один из ключевых этапов, требующий участия всех заинтересованных сторон – государства, частного сектора и общественности. Технический анализ данных по незаконным рубкам и другим видам преступной деятельности в лесном секторе должен создать основу для дискуссий, но дальнейший анализ должны провести участники рабочего совещания, чтобы согласовать направления действия в будущем. В Приложении 1 представлена рекомендуемая методика проведения такого совещания.

Еще одной важной целью проведения совещания является создание возможностей для открытого диалога, который позволит сторонам оспаривать позиции друг друга, и может стать мощным катализатором действий. Часто основным препятствием для принятия мер против незаконных рубок является не столько

отсутствие информации, сколько отсутствие возможностей для оказания воздействия на руководителей, принимающих решения. Нравственная обоснованность необходимости искоренения незаконных рубок настолько очевидна, что бездействие вряд ли может быть оправданным.

Первый проект плана действий. Первый проект плана действий должен основываться на рекомендациях заинтересованных сторон в отношении предпочтительных стратегий противодействия. Проект должен составляться технически высококвалифицированным(и) экспертом(ами). На этом этапе важно проверить, совместим ли план действий с другими инициативами, например, с национальными программами развития лесного сектора. Другие инициативы также могут использоваться для целей разработки плана действий. Например, в Боснии-Герцеговине значительная часть мероприятий, включенных в План действий, должна проводиться в рамках действующей программы институционального развития лесного сектора. Все названные стороны следует попросить представить свои комментарии по первому проекту плана действий, дав им достаточно времени на подготовку.

Второе совещание заинтересованных сторон. Целесообразность его проведения будет зависеть от комментариев заинтересованных сторон к первому проекту плана действий (см. ниже).

Итоговый проект плана действий. Итоговый проект плана действий – это результат доработки его первого проекта с учетом комментариев и предложений, поступивших от заинтересованных сторон. Если, согласно полученным комментариям, требуются лишь незначительные изменения, возможно, будет достаточно включить эти комментарии в первый проект и направить пересмотренную версию обратно заинтересованным сторонам с краткими пояснениями по полученным комментариям и внесенным изменениям. Если с учетом комментариев требуются значительные изменения, то заинтересованным сторонам следует дать возможность выразить свое мнение по поводу предлагаемых изменений. Это можно сделать на втором рабочем совещании всех заинтересованных сторон, участвовавших в первом совещании, или только отдельных представителей всех категорий заинтересованных сторон (см. также Врезка 4-4). Предпочтительным часто является последний вариант, т.к. обсуждение «малым кругом» оказывается более эффективным. Но при этом также необходимо обеспечить сбалансированность численности представителей разных сторон, участвующих в совещании. На этом этапе весьма желательно участие в прениях руководителей, принимающих решения, для непосредственного взаимодействия с ними заинтересованных сторон.

Врезка 4-4 Взаимодействие между государством и другими заинтересованными сторонами в Эстонии

В целях повышения прозрачности Правительство Эстонии использовало весьма интересный подход к разработке Национальной лесной политики (1997 г.) и Национальной программы развития лесного сектора (2002 г.). Этот подход предусматривал получение «комментариев к комментариям». Все комментарии заинтересованных сторон к первому проекту каждого из двух документов вместе с дополнительной информацией были представлены в таблице следующего содержания:

- комментарий
- категория заинтересованных сторон, представивших комментарий
- отношение государства к данному комментарию
- указание на то, включен этот комментарий в проект текста документа или нет.

Такая таблица стала основой для дискуссий на высоком уровне с руководителем профильного ведомства и отдельными категориями заинтересованных сторон. Это позволило обеим сторонам четко аргументировать свои позиции, а также сфокусировать дискуссию на ключевых вопросах. Окончательный вариант документа был подготовлен с учетом итогов этой дискуссии.

Источник: Former National Coordinator Mr. Aigar Kallas, 2006

Политическое одобрение плана действий. После согласования итогового варианта плана действий с заинтересованными сторонами процесс предусматривает его политическое одобрение. Это – один из ключевых шагов процесса, т.к. предлагаемый план часто включает чувствительные меры, которые нельзя принимать без политического утверждения. Документ должен быть одобрен либо правительством, либо парламентом – в зависимости от национального контекста; для получения одобрения правительства обычно требуется меньше времени, а одобрение парламентом обеспечивает преемственность; смена правительства не всегда означает отмену утвержденного решения.

Порядок одобрения следует обсудить и согласовать на форуме заинтересованных сторон, но практически, скорее всего, придется подавать официальный запрос в установленном порядке. Часто документ представляется официальным лицом высокого ранга или руководителем профильного ведомства. Для ускорения процесса заинтересованные стороны должны активно лоббировать и пропагандировать свои взгляды в правительстве/парламенте. Координационная группа может организовать информационную кампанию с использованием СМИ в поддержку плана действий, чтобы привлечь внимание широкой общественности/населения к необходимости его утверждения.

Следует подчеркнуть, что одобрение плана действий государством не означает автоматического осуществления преобразований. Оно обеспечивает политическую поддержку и создает почву для дальнейших шагов, а ощутимые изменения появятся только в результате последующей законодательной работы, институциональных преобразований или осуществления плана действий. Чтобы намерения, отраженные в плане действий, превратились в реальность, необходима интенсивная последующая работа. Это – крайне важный этап, поэтому заинтересованные стороны должны по-прежнему активно работать, а именно: предоставлять информацию и доказывать руководителям, принимающим решения, необходимость осуществления плана действий. Особенно важно внимательно следить за законодательным процессом, чтобы убедиться во внесении в законодательство предложенных изменений в соответствии с планом действий.

Кроме того, политические процессы часто идут в течение длительного времени, а положительный импульс, образовавшийся в ходе подготовки плана, легко исчезает,

если не принимать конкретных мер. Во избежание такой ситуации рекомендуется сразу принять меры, не вызывающие разногласий и не требующие утверждения со стороны государственной власти. Таким образом, этот процесс сохранит свою жизненную силу, несмотря на медленные темпы развития ситуации на политическом фронте. Парламентские решения могут приниматься с задержками, что обусловлено не спецификой проблем лесного сектора, а общим политическим контекстом.

Механизмы осуществления плана

5.1. Организация

Для управления процессом осуществления плана следует использовать созданный на этапе подготовки механизм координации, который включает: (i) координационную группу и (ii) форум для участия заинтересованных сторон. Но во многих случаях целесообразно сократить штат координационной группы, поскольку переход от подготовки к осуществлению плана обычно предполагает уменьшение объемов работы координационной группы.

С другой стороны, если форум заинтересованных сторон на подготовительном этапе был специальным временным механизмом, его часто рекомендуется превратить в постоянно действующий и авторитетный орган. Важно, чтобы в процессах координации и мониторинга участвовали достаточно авторитетные руководители, принимающие решения, и чтобы они регулярно давали оценку результатов осуществления плана действий. Следует рассмотреть вопрос об использовании для этих целей форума, созданного в рамках национальной программы развития лесного сектора, если это приемлемое решение. Еще одним возможным решением является создание межведомственного координационного органа высокого уровня.

Функции координационной группы, по сути, остаются такими же, как на этапе подготовки плана (см. раздел 4.2.2). Форум заинтересованных сторон призван:

- создать возможность для участия всех заинтересованных сторон в процессах мониторинга, оценки осуществления плана действий и дальнейшей работы
- установить порядок мониторинга осуществления плана действий (частота проведения анализа хода осуществления, представление результатов и т.п.)
- утверждать отчеты о ходе осуществления плана, представляемые международными органами в соответствии с международными договоренностями (например, отраженными в Санкт-Петербургской декларации)

Работа форума заинтересованных сторон будет зависеть от системы мониторинга. Без получения качественных данных для мониторинга трудно обеспечить удовлетворительный надзор. Кроме того, при отсутствии прочной базы для работы заинтересованных сторон возникает опасность, что они со временем утратят свой интерес к этому форуму. Поэтому, создание адекватной системы мониторинга должно стать одной из первоочередных задач на этапе осуществления плана.

5.2 Мониторинг

В таком контексте подразумевается, что мониторинг должен охватывать выполнение всех задач, включенных в план действий. Одной из этих задач является

контроль соблюдения закона, но план обычно включает также ряд других мер, требующих мониторинга (например, осуществление плановых инвестиций, разработка поправок к правовым актам и т.п.).

5.2.1 Структура набора показателей

Ключевым элементом любой системы мониторинга является набор показателей. В идеальном варианте показатели должны «вытекать» непосредственно из плана действий, но это не всегда возможно, т.к. план действий часто является документом общего характера, определяющим основные направления без детального описания. В таком случае набор показателей придется разрабатывать, опираясь на расширенное понимание указаний, данных в плане действий. В него следует включить:

- показатели использования ресурсов (например, использование кадровых ресурсов и инвестиционных средств для борьбы с незаконной деятельностью).
- показатели качества процесса осуществления плана (например, участие заинтересованных сторон, своевременность подготовки документов по политике и планов), и
- показатели эффективности (например, сокращение масштабов незаконной деятельности, увеличение государственных доходов, состояние окружающей среды, занятость населения)

Для каждого показателя необходимо установить целевые (плановые) значения и сроки достижения целей.

В конечном итоге, успех осуществления плана действий будет оцениваться с помощью показателей эффективности. Показатели качества процесса и использования ресурсов применяются для оценки своевременности и адекватности использования выбранных средств для достижения конечных целей. Тем не менее, показатели качества процесса и использования ресурсов необходимы, потому что любое распознаваемое изменение в воздействии можно выявить и оценить только после относительно длительного периода работы по плану. Если бы для мониторинга использовались только показатели эффективности, это приводило бы к значительным задержкам с представлением отчетности государству и заинтересованным сторонам; показатели использования ресурсов и качества процесса позволяют оперативно представлять отчетность о результатах осуществления плана.

5.2.2 Технические механизмы

При создании системы мониторинга необходимо позаботиться об обеспечении ее технической качественности и доверия к ней заинтересованных сторон. Если заинтересованные стороны не считают информацию, получаемую в результате мониторинга, актуальной и достоверной, то подрывается авторитет всей этой системы. Недоверие нельзя компенсировать техническим или технологическим совершенством.

Поэтому, подготовку первого варианта набора показателей лучше поручить экспертам, а подготовленный ими документ представить на рассмотрение и утверждение форума заинтересованных сторон. Если в стране есть базовые параметры мониторинга (например, национальные критерии и индикаторы устойчивого лесоправления), необходимо обеспечить соответствие набора показателей для оценки

осуществления плана действий таким параметрам. Еще одним ключевым вопросом является обеспечение прозрачности информации; все результаты необходимо документировать, а затем верифицировать. В этих целях заинтересованным сторонам следует предоставить свободный доступ ко всем данным мониторинга - не только к обобщенным данным, но и к базовой информации.

Ответственность за мониторинг осуществления плана в целом следует возложить на координационную группу. Ответственность за мониторинг соблюдения закона чаще всего возлагается на государственное учреждение, в ведении которого находятся вопросы правоприменения в лесном секторе. Его независимость должна обеспечиваться соответствующими институциональными механизмами, предусматривающими административную и финансовую независимость данной структуры от организаций или отдельных лиц, которые занимаются деятельностью, являющейся объектом мониторинга.

Отдельные направления мониторинга соблюдения закона можно также поручить частным компаниям или неправительственным организациям, обладающим достаточно высоким техническим потенциалом для этих целей. В некоторых случаях доверие заинтересованных сторон можно завоевать только посредством привлечения независимых международных сторон для оказания содействия в ведении мониторинга. Еще одним решением является организация партнерства между государственным и частным сектором и/или общественными организациями. Помимо того, что эти подходы часто оказываются эффективными, их использование действительно может обеспечить взаимное доверие разных категорий заинтересованных сторон (см. Врезка 0-1).

С технической точки зрения, крайне важно иметь данные, характеризующие исходную ситуацию, чтобы использовать их в качестве отправной точки мониторинга. Иногда это не представляет большой проблемы, особенно, если мониторинг основывается на анализе регулярно собираемых данных. Но даже в этом случае необходимо обеспечить должное хранение регулярно поступающих данных в целях их последующего использования для сравнений. Регулярно поступающие данные должны также быть достаточно конкретными и актуальными для плана действий. С другой стороны, в весьма многих случаях характер незаконной деятельности таков, что в целях сбора данных для мониторинга приходится проводить специальные исследования. Если с самого начала не проводить таких исследований, возникает опасность того, что со временем проведение необходимых сравнений окажется невозможным.

Структура, отвечающая за мониторинг, должна создать механизм для координации процессов сбора и организации данных. Данные для мониторинга обычно поступают из нескольких источников, и ввиду различий в системах отчетности, эти данные не всегда оказываются сопоставимыми. Различным организациям, участвующим в процессе мониторинга, необходимо дать четкие и детальные указания относительно частоты представления отчетности и категорий ожидаемой от них информации.

Врезка 0-1 Обеспечение законности в лесном секторе Эквадора - пример успешного партнерства

Структура, именуемая «Зеленый дозор», была создана в Эквадоре в 2000 году силами коалиции, в которую вошли Национальная служба полиции, Министерство обороны, Министерство охраны окружающей среды и пять НПО. «Зеленый дозор» - это надзорный орган, осуществляющий контроль транспортировки древесины из леса до пунктов ее переработки и сбыта. В настоящее время создаются тринадцать стационарных контрольно-пропускных пунктов и семь мобильных контрольных пунктов на дорогах. На каждом из них присутствует по одному представителю лесного ведомства и общественности и по два представителя полиции. Такие пункты работают круглосуточно, а входящие в их состав сотрудники периодически переводятся на другие контрольные пункты. Эта система финансируется трестом, который получает 50 % от общей стоимости проданной с аукциона выявленной и конфискованной древесины. Администрирование этих средств осуществляется банком под руководством трех распорядителей, представляющих гражданское общество, и двух распорядителей, представляющих государственные ведомства. Все эти механизмы созданы во избежание бесконтрольности и появления соблазна заключения коррупционных сделок. Эта схема уже доказала свою эффективность. В первый год после ее внедрения объем конфискованной древесины почти на 600 % превысил объем древесины, конфискованной государством за предшествующий год.

Источник: Contreras-Hermosilla and Vargas Rios 2002, The Economist 2003 IN: FAO 2005.

ЛИТЕРАТУРА

- Blaser J., Contreras A., Oksanen T., Puustjärvi E., & Schmithüsen F. 2005. Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) in Eastern Europe and Northern Asia (ENA). Reference paper prepared for the Ministerial Conference, Nov. 22–25, 2005 St. Petersburg, Russia Forest Law Enforcement and Governance Process for Europe and Northern Asia (ENA-FLEG).
- FAO. 2005. Best Practices for Improving Law Compliance in the Forest Sector. FAO Forestry Paper 145.
- Savcor Indufor Oy. 2005a.. Study on Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Draft Report for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005b. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Moldova. Prepared for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005c. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Albania. Prepared for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005d. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Azerbaijan. Prepared for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005e. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Armenia. Prepared for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005f. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Uzbekistan. Prepared for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005g. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Tajikistan. Prepared for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005h. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Georgia. Prepared for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005i. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Serbia. Prepared for the World Bank. Helsinki.
- Savcor Indufor Oy. 2005j. Ensuring Sustainability of Forests and Livelihoods through Improved Governance and Control of Illegal Logging for Economies in Transition. Country Report - Kyrgyz. Prepared for the World Bank. Helsinki.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО ПРОВЕДЕНИЮ 1-ОГО СОВЕЩАНИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

А Рекомендации по программе

Сведения о незаконных рубках и иных видах преступной деятельности в лесном секторе часто носят отрывочный характер и отличаются противоречивостью, кроме того, имеющаяся информация доступна не всем заинтересованным сторонам в равной мере. Рабочее совещание с презентациями экспертов по техническим вопросам позволит заинтересованным сторонам познакомиться с имеющейся информацией и оценить ее достоверность. Совещание также станет форумом, на котором заинтересованные стороны смогут обменяться мнениями и представить свою позицию руководителям, принимающим решения. Таким образом, совещание должно обеспечить достижение следующих целей:

- Позволить заинтересованным сторонам проанализировать имеющуюся информацию о незаконных рубках и других видах преступной деятельности в лесном секторе; и
- Определить позиции заинтересованных сторон в отношении первоочередных мер

Прошлый опыт свидетельствует о том, что для успешного проведения подобных совещаний необходимо тесное взаимодействие между экспертами по техническим вопросам и представителями различных категорий заинтересованных сторон. В целях обеспечения участия экспертов в совещании лучше всего пригласить группу экспертов для оказания информационно-аналитической поддержки. В состав такой группы могут входить квалифицированные специалисты основных категорий заинтересованных сторон, а также независимые эксперты. Роль независимых экспертов состоит в том, чтобы представить заинтересованным сторонам имеющуюся информацию по незаконным рубкам и другим видам преступной деятельности в лесном секторе. Группа технических экспертов общими усилиями подготовит технически грамотные предложения, опираясь на мнения, высказанные заинтересованными сторонами.

Ниже представлена рекомендуемая программа двухдневного совещания:

Мероприятие	Участники
<i>День 1</i>	
Представление аналитической информации по незаконным рубкам и другим видам преступной деятельности в лесном секторе	Независимый (ые) эксперт(ы)
Коллективная работа по определению позиций заинтересованных сторон: - определение основных видов правонарушений, требующих первоочередного внимания при осуществлении плана действий - выявление причин совершения правонарушений	Заинтересованные стороны + технические эксперты в роли приглашенных консультантов
Подготовка проекта предложения заинтересованных сторон	Группа технических

по итогам коллективной работы	экспертов
<i>День 2</i>	
Презентация проекта предложения заинтересованных сторон, подготовленного по итогам работы в первый день совещания (при необходимости в него будут вноситься коррективы с учетом замечаний заинтересованных сторон)	Группа технических экспертов
Определение первоочередных мер для включения в план действий	Заинтересованные стороны + технические эксперты в роли приглашенных консультантов
<i>После совещания</i>	
Включение предложения заинтересованных сторон в проект плана действий	Соответствующие эксперты

Первый день совещания начинается с презентации независимых экспертов о масштабах, последствиях и причинах распространения различных видов незаконной деятельности в лесном секторе; презентация основана на имеющихся данных. Анализ рекомендуется структурировать в соответствии с классификацией видов и причин незаконной деятельности, представленной в разделах **Error! Reference source not found.** и **Error! Reference source not found.** настоящего документа. В идеальном варианте презентация должна основываться на данных углубленного анализа, проведенного независимыми экспертами до совещания (см. раздел **Error! Reference source not found.**).

После презентации проводится коллективная работа, главной задачей которой является анализ в целях определения направленности плана действий, т.е., тех видов и причин незаконной деятельности, которые необходимо искоренять в первую очередь. Методика такой коллективной работы представлена ниже. Затем заинтересованные стороны обсудят результаты с техническими экспертами, которые выступят в роли приглашенных экспертов-консультантов. Группа технических экспертов завершит этот день подготовкой итогового доклада о проведенной дискуссии.

Второй день совещания начинается с заседания, на котором группа технических экспертов представляет итоги коллективной работы предыдущего дня. Итоговый документ, при необходимости, будет скорректирован с учетом замечаний и предложений заинтересованных сторон. Откорректированный итоговый документ послужит основой для коллективной работы на следующем заседании, посвященном, главным образом, определению первоочередных мер. На последнем заседании совещания заинтересованные стороны и технические эксперты обсуждают результаты. Итоги совещания отражаются в первом проекте плана действий.

В Методика коллективной работы

Позиции заинтересованных сторон определяются следующим образом: их представителей просят указать в таблице выбранные ими варианты и наглядно показывают на дисплее в зале заседаний. Разобраться в том, какая из основных категорий заинтересованных сторон дала тот или иной ответ, можно будет, благодаря использованию разных цветов или символов, которыми они отметят выбранные

варианты. Различать категории заинтересованных сторон важно потому, что разные заинтересованные стороны могут быть количественно неравномерно представлены на совещании. В таком случае, при подсчете «голосов» за тот или иной вариант, малочисленным категориям можно придать дополнительный «вес».

В.1 Определение диапазона

Чтобы определить, какие виды незаконной деятельности должны стать основными объектами контроля в рамках плана действий, представителей заинтересованных сторон просят отметить в матрице (как показано ниже) те виды нарушений, которые, по их мнению, должны рассматриваться как проблемы первоочередного значения. Представленный перечень правонарушений не является исчерпывающим – по мере необходимости он может дополняться новыми видами правонарушений.

В упрощенной форме критерии оценки приоритетности борьбы с конкретными видами правонарушений сводятся к тому, что в первую очередь надо бороться с тем, что наносит максимальный ущерб, т.е. имеет самые серьезные отрицательные экономические, экологические и социальные последствия. Хотя в конечном итоге необходимо искоренять все виды незаконной деятельности, это часто оказывается невозможным в силу ограниченности обеспечения ресурсами; и приходится целенаправленно ориентировать план действий на решение нескольких приоритетных проблем.

В некоторых случаях заинтересованные стороны могут счесть оценку последствий нецелесообразной ввиду несостоятельности самих законов, а именно: сомнительности их адекватности или противоречивости и двусмысленности тех положений, которые определяют легальность. В этом случае заинтересованные стороны должны указать на это, отметив соответствующие варианты в двух колонках слева.

Поскольку пересмотр законодательства является длительным процессом, возможно, придется рассмотреть вопрос о том, какие недостатки законодательства следует устранять в первую очередь, и каков минимальный спектр правовых проблем, требующих решения до начала осуществления плана действий.

Вид незаконной деятельности, согласно определениям действующего законодательства	Нарушения, имеющие самые серьезные последствия (определение правонарушений, на борьбу с которыми следует ориентировать план действий)	Последствия незаконной деятельности невозможно оценить в силу:	
		Сомнительной адекватности требований закона	Противоречивости положений закона
Мелкомасштабная			
I. Воровство для удовлетворения собственных насущных потребностей		√	
II. Воровство для продажи украденного	√		
III. Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и других платежей, установленных для владельцев общинных или частных лесов			
IV. Прочее			
V. Прочее			

Крупномасштабная			
VI.	Воровство	√	
VII.	Нарушения нормативных требований в отношении заготовки леса	√	
VIII.	Манипулирование с сведениями о законно вырубленном лесе	√	
IX.	Нарушения при проведении лесных торгов и присуждении договоров концессии и контрактов на предоставление услуг		√
X.	Уклонение от уплаты налогов, лицензионных пошлин и других платежей, установленных для предприятий	√	
XI.	Нарушения трудового законодательства		
XII.	Деревопереработка без лицензии		
XIII.	Прочее		
XIV.	Прочее		

Определения некоторых терминов:

Мелкомасштабная незаконная деятельность: Незаконная деятельность для удовлетворения базовых потребностей или иных скромных личных нужд

Крупномасштабная незаконная деятельность: Незаконная деятельность для накопления средств в размерах, превышающих суммы, необходимые для удовлетворения скромных личных нужд

Нарушения установленных требований в отношении заготовки леса: Невыполнение требований, установленных законом, или условий, определенных лицензией на лесозаготовку; наиболее распространенными примерами таких нарушений являются: рубка леса за пределами отведенной лесосечной площади, вырубка деревьев не тех размеров или видов, которые указаны в разрешении на рубку, и т.п.

Манипуляция со сведениями о законно вырубленном лесе: Занижение сортности, намеренное занижение или завышение объемов заготовки или транспортировки леса и т.п.

Нарушения при проведении лесных торгов, присуждении концессионных договоров или контрактов на предоставление услуг: Присуждение концессионных договоров, продажа леса на корню, заключение контрактов с внешними поставщиками услуг (например, на заготовку или транспортировку леса) и т.п. в нарушение официально установленного порядка для достижения корыстных целей отдельных лиц среди государственных чиновников; и т.п.

Нарушения трудового законодательства: Невыполнение обязательств по налогам или взносам в социальные фонды и т.п. в соответствии с фондом заработной платы за работников леса и другой персонал

Деревопереработка без лицензии: Переработка древесины предприятиями, которые не выполнили всех установленных законом требований.

В.2 Выявление причин

По результатам своего выбора тех видов незаконной деятельности, на которые следует ориентировать план действий, заинтересованные стороны должны назвать основные причины их распространения, отметив в представленной ниже матрице соответствующую графу. Представленный перечень возможных причин не является исчерпывающим – по мере необходимости его можно расширять, добавляя новые причины.

В.3 Подведение итогов дискуссий первого дня совещания

Технические эксперты обобщают результаты дискуссии по видам и причинам незаконной деятельности, на борьбу с которыми должен быть ориентирован план действий. Выделяются несколько приоритетных направлений на основании результатов оценки серьезности последствий заинтересованными сторонами. Определение приоритетности неизбежно носит несколько субъективный характер; поскольку приходится учитывать общее число “голосов”, а также число представителей разных категорий заинтересованных сторон среди участников (см. выше). Возможно, также потребуются принять во внимание качественные моменты.

В.4 Определение первоочередных задач/мер

Затем представителей заинтересованных сторон просят выбрать из списка первоочередные меры, основываясь на подготовленном техническими экспертами итоговом документе первого дня совещания по видам и причинам незаконной деятельности, и указать причины, на искоренение которые они направлены. Перечень мер в ниже представленной матрице не является исчерпывающим – по мере необходимости его можно расширять, добавляя новые меры.

Ввиду многочисленности возможных мер такой анализ рекомендуется проводить в два этапа, чтобы он был более структурированным. На первом этапе представителей заинтересованных сторон просят назвать приоритетные тематические направления действий, которые в матрице перечислены под номерами с 1 до 19. Причины, которые предполагается устранять с помощью мер, относящихся к выбранным тематическим направлениям, следует указать в соседней колонке, чтобы посредством перекрестной проверки убедиться в том, что охвачены все основные причины. Для отбора самых приоритетных тематических направлений используется выше описанный – несколько субъективный – подход. На втором этапе представителей заинтересованных сторон просят выделить приоритетные меры в рамках каждого из выбранных тематических направлений.

Меры	Выбранные первоочередные меры	Причины, которые необходимо искоренить (указать номер)
Предупреждение правонарушений		
<i>Правовые меры</i>		
1) Корректировка правовой базы в целях повышения эффективности реализации законов		
a) Ослабление регулирования в целях увеличения объемов заготовки топливной древесины и лесоматериалов для личного потребления местным населением		
b) Внесение корректив в нормативные акты для снижения легального промышленного производства		
c) Ослабление регулирования для увеличения объемов легального промышленного производства		
d) Внесение корректив в нормативные акты для обеспечения ответственной вовлеченности местного населения и/или четного определения прав пользования лесными ресурсами		
e) Внесение корректив в уголовные кодексы для повышения обоснованности и действенности предусматриваемых ими мер		
f) Устранение пробелов в законодательстве и/или гармонизация противоречивых положений		
g) Другие меры		
h) Другие меры		
i) Другие меры		
j) Другие меры		
<i>Меры, рассчитанные на незамедлительное воздействие</i>		
2) Совершенствование структуры и систем управления государственных органов/госпредприятий лесного сектора		
a) Ликвидация конфликтов интересов посредством корректировки институциональной структуры		
b) Разработка и введение «основательного» порядка проведения конкурсных лесных торгов государственными органами/госпредприятиями лесного сектора		
c) Повышение прозрачности бухучета и управления финансовыми ресурсами государственных органов/госпредприятий лесного сектора		
d) Улучшение финансового положения государственных органов/госпредприятий лесного сектора в целях повышения зарплаты и создания финансовых стимулов для работников		
e) Корректировка общих программ борьбы с коррупцией в целях повышения внимания к лесному сектору		
f) Другие меры		
g) Другие меры		
3) Борьба с коррупцией на высоких уровнях государственной власти и управления		
a) Ограждение ключевых фигур государственных органов управления лесами от недолжного давления со стороны влиятельных частных кругов и государственных чиновников, преследующих свои корыстные интересы		

Меры	Выбранные первоочередные меры	Причины, которые необходимо искоренить (указать номер)
b) Введение требования о том, чтобы высокопоставленные государственные чиновники и политики обнародовали информацию о своем имуществе и источниках доходов		
c) Проведение специальных аудиторских проверок входящих и исходящих финансовых потоков государственных органов/госпредприятий лесного сектора.		
d) Другие меры		
e) Другие меры		
4) Поддержка во внедрении принципов ответственного бизнеса в лесном секторе		
a) Внедрение лесной сертификации и систем контроля на всех этапах оборота леса		
b) Поддержка в разработке и принятии норм корпоративного поведения предприятиями лесного сектора		
c) Рекомендации о включении положений о стимулах в контракты с частными компаниями и обеспечении контрактов залоговыми гарантиями		
d) Создание в частном секторе партнерств с иностранными структурами (например, для организации концессионного лесопользования)		
e) Другие меры		
f) Другие меры		
5) Меры регулирования спроса внутри страны и/или в странах-импортерах в целях снижения спроса на нелегальную древесину		
a) Корректировка национальной политики государственных закупок в пользу легальной древесины		
b) Сотрудничество с правительствами стран-импортеров в целях обеспечения корректировки их политики государственных закупок для повышения заинтересованности в приобретении легальной древесины		
c) Сотрудничество с правительствами стран-импортеров в целях введения ими запрета на ввоз всех видов древесной продукции без подтверждения легальности		
d) Другие меры		
e) Другие меры		
6) Снижение затрат на легальное производство и торговлю		
a) Упрощение административных процедур (например, выдачи лицензий на лесозаготовку, подготовки лесоустроительных проектов)		
b) Другие меры		
c) Другие меры		
7) Меры, рассчитанные на воздействие в среднесрочной и долгосрочной перспективе		
8) Снижение внутреннего спроса на лесоматериалы		
a) Сокращение избыточной мощности деревоперерабатывающих производств		
b) Увеличение объемов энергоснабжения из альтернативных источников		

Меры	Выбранные первоочередные меры	Причины, которые необходимо искоренить (указать номер)
c) Анализ политики в отношении субсидий на энергоснабжение		
d) Другие меры		
e) Другие меры		
9) Увеличение объемов производства древесины в долгосрочной перспективе		
a) Увеличение объемов заготовки древесины за счет плантационного лесоразведения		
b) Увеличение объемов производства топливной древесины за счет интенсификации фермерского и общинного плантационного лесоразведения		
c) Увеличение объемов производства топливной древесины за счет естественного возобновления древесно-кустарниковой растительности		
d) Другие меры		
e) Другие меры		
10) Снижение уровня бедности на селе		
a) Повышение доходов сельского населения и снижение антропогенной нагрузки на леса		
b) Другие меры		
c) Другие меры		
11) Активизация диалога заинтересованных сторон		
a) Обеспечение участия в «лесном» диалоге общественных организаций		
b) Создание многосторонних форумов для ведения диалога		
c) Другие меры		
d) Другие меры		
12) Развитие международного сотрудничества		
a) Подписание и ратификация соответствующих международных конвенций в поддержку процесса совершенствования национального законодательства		
b) Интенсификация взаимодействия с международными и региональными процессами по таким проблемам, как оздоровление системы управления и борьба с незаконными рубками (например, ФЛЕГ).		
c) Активизация сотрудничества с международными организациями и/или НПО		
d) Другие меры		
e) Другие меры		
13) Выявление правонарушений		
14) Совершенствование систем контроля лесопользования и торговли лесом		
a) Расширение масштабов использования технологий раскрытия преступлений, связанных с заготовкой, транспортировкой, переработкой и оборотом древесины		
b) Получение более достоверных данных о масштабах незаконных рубок		

Меры	Выбранные первоочередные меры	Причины, которые необходимо искоренить (указать номер)
c) Введение требования о том, чтобы хозяйствующие субъекты лесного сектора представляли финансовые данные в доступной для верификации форме		
d) Совершенствование механизмов межведомственного обмена информацией о преступной деятельности		
e) Совершенствование систем статистической отчетности в целях создания возможностей для анализа потоков нелегальных лесоматериалов		
f) Другие меры		
g) Другие меры		
15) Повышение эффективности правового надзора		
a) Создание институциональных механизмов для отделения контрольных и правоприменительных функций от деятельности по производству и продаже древесины		
b) Привлечение независимых структур, занимающихся мониторингом состояния лесов (например, «полу-государственных» организаций, местных/международных НПО, частных компаний)		
c) Частое проведение финансовых аудиторских проверок государственных органов управления /госпредприятий лесного сектора		
d) Улучшение материально-технического обеспечения систем правоприменения		
e) Совершенствование организации и порядка осуществления контроля за соблюдением закона в целях повышения эффективности использования ресурсов и обеспечения сфокусированности на самых серьезных преступлениях/наиболее уязвимых территориях		
f) Повышение квалификации сотрудников органов правового надзора		
g) Создание финансовых стимулов для сотрудников органов правового надзора		
h) Другие меры		
i) Другие меры		
16) Создание механизмов трансграничного контроля		
a) Обеспечение согласованности таможенных процедур и сопоставимости технических терминов		
b) Координация или организация совместного патрулирования на приграничных территориях		
c) Другие меры		
d) Другие меры		
17) Пресечение правонарушений		
18) Улучшение взаимодействия с правоохранительными органами		
a) Улучшение оперативного взаимодействия между лесной охраной и правоохранительными органами		
b) Упрощение порядка передачи дел лесной охраной в правоохранительные органы		
c) Повышение приоритетности дел, связанных с лесным сектором, в положениях о внутреннем порядке работы правоохранительных органов		

Меры	Выбранные первоочередные меры	Причины, которые необходимо искоренить (указать номер)
d) Другие меры		
e) Другие меры		
19) Повышение эффективности работы судебных органов		
a) Фокусировка на преследовании лиц, совершивших серьезные преступления в лесном секторе		
b) Более эффективное использование нелесного законодательства для преследований лиц, виновных в совершении преступлений в лесном секторе		
c) Расширение технико-квалификационных возможностей судей и прокуроров для ведения «лесных» дел		
d) Повышение приоритетности дел, связанных с лесным сектором, в положениях о порядке работы судов		
e) Расширение технико-квалификационных возможностей следователей, ведущих «лесные» дела, для подготовки всестороннего обоснования уголовного преследования		
f) Информирование судей и «правоприменителей» о важности и значении лесов		
g) Создание системы отслеживания и контроля судопроизводства по делам, связанным с лесным сектором		
h) Создание системы общественного контроля таких судебных процессов		
i) Другие меры		
j) Другие меры		