



ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

и проблемы правоприменения в лесном секторе

В. Тепляков,

Всемирный союз охраны природы (IUCN)

Набирающий в последние годы силу процесс улучшения правоприменения и управления в лесном секторе (FLEG) рассматривается как один из возможных путей вывода лесных и смежных с ними отраслей из глубокого кризиса. Данный процесс — это попытка снижения масштаба глобальных угроз (изменения климата, сокращения биоразнообразия и т. д.) за счет устранения исторически сложившихся преград (политических, экономических, институциональных и т. д.), мешающих развитию лесного сектора. Хотя, несомненно, проблема предотвращения глобальных угроз носит системный характер и касается практически всех сфер жизнедеятельности человека.

Можно назвать по крайней мере четыре крупных фактора, негативно влияющих на процесс FLEG, — неадекватное законодательство, неэффективное управление, не ориентированная социально экономика и слабые демократические институты. Мировой опыт показывает, что гражданское общество является важным элементом формирования государственной политики и общественное участие, например, в управлении лесами есть лишь малая часть сферы взаимоотношений государства и общества. В связи с этим следует уяснить целый ряд моментов: что такое гражданское общество и каковы его взаимоотношения с властью, например, в сфере лесопользования? На каком уровне должны решаться вопросы лесной политики, лесного законо-

Можно назвать по крайней мере четыре крупных фактора, негативно влияющих на процесс FLEG, — неадекватное законодательство, неэффективное управление, не ориентированная социально экономика и слабые демократические институты

дательства, стандартизации лесохозяйственных работ, определения объемов рубок главного пользования или лесовосстановления, землеотвода и т. п.? Есть ли необходимые и достаточные условия для общественного участия? Решены ли правовые вопросы и имеются ли механизмы такого участия? Как международное сообщество, государство, власти разного уровня относятся к общественности? Какими ресурсами обладает власть? Насколько власть может поделиться своими ресурсами, если вообще готова сделать это?

Власть

Теория государственного управления оперирует множеством классификаций методов, способов, стилей управления, но все они базируются на сути власти как таковой. Иными словами, на том, что лежит в основе властных функций и полномочий, распространенных в том или ином государстве, — управление или правление. Соответственно существуют две основные формы принятия решения — голосование (вече, референдум, выборы, совет директоров) или повеление (указ, закон, приказ). Первая форма характерна для демократии (власть народа, самоуправление, равноправие), вторая — для автократии (единоначалие, самовластие, самодержавие, монархия, тирания), хотя в «чистом виде» такие системы существуют редко.

Демократия — это форма общественной власти или государства, основанная на признании народа источником власти, его права участвовать в решении государственных дел в сочетании с широким кругом гражданских прав и свобод. Фактически демократия в тех или иных формах существова-



ла до тех пор, пока имущественное расслоение общества не приводило к необходимости привлечения специально обученных людей к управлению всем остальным населением (народом). Кстати, так в XII веке родился миф о призвании варягов править Русью, хотя в Великом Новгороде того времени управление было основано на народовластии, т. е. демократии (соборности, общинности, коммунальности). Но, как остроумно заметил чешский писатель Габриэль Лауб: «Всякая власть исходит от народа. И никогда уже к нему не возвращается».

Вопрос о власти — ключевой во многих отношениях. Знание основных характеристик власти позволяет гражданам страны находить наиболее приемлемые варианты взаимодействия с нею.

В зависимости от *основания власти* она классифицируется:

- *по социальному типу*: рабовладельческий, феодальный, буржуазный, социалистический;
- *по режиму правления*: тоталитарный, деспотический, бюрократический, авторитарный;
- *по области функционирования*: политическая, идеологическая, социальная, экономическая, юридическая, светская, духовная (религиозная);
- *по объему прерогатив* (или субъекту) власти: международный, государственный, партийный, военный, профсоюзный, семейный и т. д.;
- *по объекту власти*: общественный, классовый, партийный, личный, демократический и др.;
- *по широте распространения*:
 - мегауровень — международные организации (ООН, НАТО, ЕС);
 - макроуровень — центральные органы государства (в России — правительство, Государственная Дума);
 - мезоуровень — подчиненные центру организации федеральных округов, республиканские, краевые, областные;
 - микроуровень — власть на уровне района, в первичных организациях и малых группах;
- *по функциям органов власти государства*: законодательные, исполнительные, судебные и т. д.

Специалисты в области государства и права считают, что в основе подчинения одних людей другим лежит неравномерное распределение ресурсов власти, хотя иногда ресурсы и основания власти отождествляют. В широком смысле *ресурсы власти* представляют собой совокупность средств и методов, которые обеспечивают возможность индивиду или группе осуществлять влияние на других. Ресурсы власти включают все факторы, которые так или иначе способны на нее повлиять:

- *качества самой власти* (компетентность, организованность, эффективность);
- *благоприятность ситуации* (экономический рост, разногласия в оппозиции, спокойная международная обстановка);
- *свойства объекта власти*, т. е. индивидов и групп (политическая доверчивость, привычка подчиняться, лояльность);
- *материальные и иные средства воздействия*.

Более узкое понимание ресурсов власти сводится к понятиям:

- ценности (деньги, предметы потребления);
- средства, способные повлиять на внутренний мир, мотивацию человека (СМИ, религия);
- орудия (методы, способы, инструменты, т. е. оружие, карательные органы в целом), с помощью которых можно

лишить человека тех или иных ценностей, высшей из которых обычно считается жизнь.

Согласно одной из теорий — «социального обмена» — в основе власти лежит неравномерное распределение дефицитных ресурсов: не имеющие ресурсов получают их в обмен на исполнение распоряжений обладателей ресурсов, попадая тем самым в зависимость, подчинение. Н. Макиавелли, например, в основу власти положил мотивы поведения людей — страх и любовь, О. Тоффлер считает, что власть опирается на силу, богатства и знания. Таким образом, ресурсы власти могут использоваться в качестве позитивных (предоставление благ, поощрение) или негативных (лишение благ, наказание) санкций, а также убеждения, поэтому власть постоянно стремится трансформировать имеющиеся в ее распоряжении ресурсы во влияние.

В основе одной из наиболее содержательных классификаций власти (а также и функций государства) положено ее деление в соответствии с ресурсами, на которых она зиждется.

С этой точки зрения различают следующие виды власти и их главные задачи:

- *экономическую* — нормальное функционирование экономики;
- *социальную* — охрана прав

и свобод человека и гражданина, обеспечение необходимого уровня жизни людей;

- *духовно-информационную* (идеологическую) — поддержка идеологии, образования, науки, культуры;
- *политическую* — обеспечение безопасности, социального и национального согласия, защита суверенитета.

Понимание ресурсной базы власти дает обществу возможность найти точки соприкосновения с ней и определить пути сотрудничества, если таковое желательно и необходимо, в каждом конкретном случае на соответствующем уровне (местном, областном, региональном, национальном).

В суждениях о государстве и власти можно проследить два традиционных диаметральных подхода: государство как организованное насилие (Энгельс, Ленин) и государство как инструмент обеспечения всеобщего блага (Аристотель). Современное государство — это механизм согласования неизбежно различных потребностей и интересов граждан и их организаций в целях обеспечения общего блага. В соответствии с нормами международного права целью правления (и государственной власти) является признание, защита и поощрение прав и свобод человека.

Гражданское общество

Политика, власть, государство есть лишь формы, в которые облекаются общезначимые интересы индивидов, групп или общества. Они представляют собой способы реализации этих интересов. Изначально русское государство развивалось в логике преобладания общественных интересов над личными. В советский период его истории эта односторонность приобрела гипертрофированный масштаб. Несмотря на это, большинство людей в повседневной жизни занято удовлетворением частных потребностей и осуществлением собственных интересов. Для этого граждане создают неполитические институты — семью, церковь, учреждения культуры (музеи, театры), негосударственные СМИ, общественные неполитические организации в виде союзов, ассоциаций, объединений (спортивные, профсоюзные, научные, творческие), что в целом можно объединить одним понятием — гражданское общество.

Гражданское общество (англ. *civil society*) — это совокупность индивидов, межличностных отношений и структур



(семейных, религиозных, культурных, общественных, национальных, экономических и иных), которые существуют вне рамок и без вмешательства государства. Когда потребности отдельных граждан становятся актуальными для конкретных групп индивидов, а их осуществление затрагивает интересы других групп и объединений, т. е. общества, тогда эти потребности получают уже политическую значимость и фактически не могут быть реализованы без помощи государства.

Основу гражданского общества составляют граждане, имеющие свои неотъемлемые права, убеждения, правовые и моральные нормы, средства реализации повседневных интересов (культуру, искусство, неполитические организации). Фактически гражданское общество представляет собой промежуточную сферу между семьей и государством. Основой государства являются политические институты, органы власти (законодательной, исполнительной, судебной), лидеры, элита, которые посредством властных, правовых, принудительных и иных инструментов реализует общезначимые интересы отдельных групп (классов, этносов, общностей).

В широком смысле гражданское общество — это «сфера обширных социальных отношений и общественного участия в качестве противовеса более строгим действиям государства и экономики» (Большой толковый социологический словарь).

Понятие «гражданское общество» было выделено Т. Гоббсом и Дж. Локком для отражения исторического этапа развития общества от дикого (природного) существования человека к цивилизованному. Т. Гоббс считал такое существование возможным только при наличии государства. Задолго до него Аристотель, основоположник учения о государстве, писал, что «в том государстве, которое желает иметь прекрасный строй, граждане должны быть свободны от забот о предметах первой необходимости». Напротив, выдающийся русский философ Н. Бердяев образно заметил, что «государство существует не для того, чтобы превращать земную жизнь в рай, а для того, чтобы помешать ей окончательно превратиться в ад». Основоположник либерализма Дж. Локк впервые поставил личность выше общества и государства. Он считал, что индивидуумы заключают между собой общественный договор, формируя гражданское общество, и создают защитные структуры, помогающие гражданам и обществу противостоять государству и гарантировать свободы личности. Таким образом, гражданское общество и государство тесно связаны между собой. Характер связи, как показывает история, весьма сложен — от гармоничной демократии до жестокой тирании.

Как правило, власть и государство часто заняты собой. В связи с этим возникает необходимость привлечения внимания представителей власти к потребностям общества или воздействия на нее, чтобы получить желаемый ответ или эффект. Следует помнить, что законодательная власть есть верховенствующая власть, делегированная власть, и она создается в результате выборов (делегирования) народом своих представителей в законодательные органы.

К сожалению, большинство населения современной России имеет подчас весьма туманные знания о своих правах и свободах, так как выросло в эпоху, когда все ветви власти хотя формально и присутствовали, но были объединены под партийно-бюрократической эгидой. И сейчас, даже когда люди чувствуют и знают, что чиновник нагло попирает их элементарные права и свободы, им и в голову не приходит воздействовать на него силою общественного мнения или обратиться в суд либо за помощью к своему депутату. К сожа-

...сейчас, даже когда люди чувствуют и знают, что чиновник нагло попирает их элементарные права и свободы, им и в голову не приходит воздействовать на него силою общественного мнения или обратиться в суд либо за помощью к своему депутату

лению, современные реалии таковы, что зачастую депутаты всех уровней, получив мандат и искомое положение, просто забывают, что они должны представлять интересы граждан, за них проголосовавших. Судебные инстанции в глазах людей ассоциируются с чем-то тревожно-опасным и, как следствие, неприемлемым в качестве инструмента защиты их прав.

Общественное участие в области воздействия на выработку и принятие решений лежит в сфере защиты *гражданских интересов, прав и свобод*, т. е. относится к весьма деликатной сфере правозащитного движения. Следует различать гражданские права и права человека. Гражданские права предоставляются гражданам в данной стране и охраняются ее законодательством. Права человека могут защищаться или не защищаться законом, но принадлежат всем людям, вне зависимости от того, какое у них гражданство.

Гражданское общество, НПО и лесные проблемы

Необходимо знать, что гражданское общество и негосударственные, неправительственные организации (НПО) — не одно и то же, хотя часто между ними ставят знак равенства. Гражданское общество включает огромное разнообразие НПО, являющихся выразителями мнений по отдельным направлениям жизнедеятельности человека и общества. Общественные объединения, в том числе НПО как средство организации населения, стали одним из основных демократических институтов современной России. Большая их часть, например природоохранные общественные организации, возникла на волне демократических преобразований середины 1980—1990-х годов. Число их стремительно росло, и вскоре они охватили практически все стороны жизни российского общества за исключением, пожалуй, чего-то очень специфического. В настоящее время у нас насчитываются сотни НПО, которые занимаются лесными проблемами. Информацию о наиболее крупных организациях можно

найти в книге «Лес и общество» (М., 2000), которая была довольно хорошо встречена как самими неправительственными организациями, так и государственными структурами.

В начале 1990-х годов на фоне общей демократизации государства на местах и в регионах шли ожесточенные дискуссии по проблемам охраны окружающей среды, в том числе лесопользования, ведения лесного хозяйства. В этих дискуссиях принимали участие представители власти и движения «зеленых». На федеральном уровне был даже создан специальный Совет по экологической безопасности при Совете безопасности Российской Федерации. Решения в области природопользования в те годы принимались или, по крайней мере, корректировались с учетом общественного мнения; НПО получили доступ к определенной части информации, а также имели потенциальные и реальные возможности конструктивного участия в политической жизни практически наравне с органами власти. Этому на первых порах способствовал и Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации».

В середине 1990-х массовость, влияние и результативность «зеленого движения» значительно снизилась, в первую очередь на федеральном уровне, а вскоре и на региональном. Центр тяжести общественного движения по охране природы, бережному отношению к лесам, заботе о работающих в лесном секторе людях переместился на местный уро-



вень. По ряду причин во многих местах активная работа практики прекратилась, и основная деятельность в области сохранения лесов, привлечения общественности и населения к решению лесных проблем сосредоточилась в ряде международных, региональных и местных НПО.

В частности, на территории России и СНГ значительный вклад в дело охраны природы и рационального использования природных ресурсов вносят многие международные организации, такие как Всемирный фонд дикой природы (WWF), Всемирный союз охраны природы (IUCN), Международный социально-экологический союз (МСоЭС), «Гринпис» и др. Действенным инструментом деятельности всех этих организаций является привлечение широких масс населения для выработки направлений природоохранной политики и управления, планов использования ресурсов и т. д.

В то же время во многих лесных регионах России общественные объединения и неправительственные организации выступают проводниками и выразителями мнения местного населения, жителей лесных поселков, которые попали в очень сложное положение в связи с реорганизацией лесного сектора. В России крайне необходимо создание механизма общественного воздействия на сознание людей, так как именно по их вине происходит 80 % лесных пожаров, 100 % нарушений в области охоты и рыболовства, добычи других природных ресурсов, почти 100 % — в области загрязнения окружающей среды. Поэтому НПО призваны создавать нетерпимое отношение в обществе к нарушителям природоохранного, лесного законодательства, от исполнения которого зависят здоровье, а подчас и жизнь людей, судьба будущих поколений.

Огромный потенциал, которым располагает гражданское общество, не используется в лесной сфере с должной эффективностью. Это привело к тому, что, например, лесное хозяйство на иерархической лестнице государственного управления постепенно утратило статус министерства и получило в период последнего реформирования 2004 года статус федерального агентства. История не терпит сослагательного наклонения, но именно руководители лесной отрасли практически лишили лесное хозяйство опоры в политической элите, которая (правда, чаще на словах, чем на деле) учитывает степень народной поддержки того или иного ведомства. Руководство лесного ведомства не предприняло никаких практических шагов в сторону налаживания связей с общественностью. Главное, чего не проводилось — налаженной ширококомасштабной повседневной работы с гражданским обществом страны и СМИ, как не было и плана такого взаимодействия. И это при том, что не только НПО, занимающимся лесными проблемами, небезразлична судьба наших лесов. Оторванность от гражданского общества, ставка на политический вес лидеров отдельных партий и губернаторов, обращавшихся к президенту страны с просьбой о сохранении самостоятельности лесного ведомства, привели к известному результату.

Не менее важным обстоятельством является то, что длительное время большинство работников лесного хозяйства считали, а многие и сейчас считают, что, кроме лесных специалистов, им на лесные темы общаться не с кем. Подчас даже на свои крупные совещания и съезды они приглашают

лишь некоторых представителей гражданского общества, включая политических и религиозных деятелей, но серьезно, заинтересованного разговора о проблемах леса не получается. А ведь активное участие всех граждан в привлечении внимания власти к лесным проблемам — залог их успешного разрешения. Этому есть яркий пример. В послевоенные годы обсуждался принцип непрерывности лесопользования. Публикация романа Л. М. Леонова «Русский лес» помогла не только привлечь к обсуждению лесных проблем общество, но и сформировать четкую общественную позицию. Естественно, власти отреагировали на волеизъявление народа положительным решением этого вопроса.

Не следует делать реверанс и в сторону того, что лесоводы привыкли иметь дело с лесом, а не с людьми, с которыми

в основном работают («общаются») руководители. Если армии нужны солдаты и офицеры, то это касается не только Министерства обороны или генерального штаба, это общегосударственная задача, и работа ведется на всех уровнях, начиная от начальной военной подготовки в школах. Показательно, что именно военные стали постоянно напоминать о себе, работать с общественностью, СМИ, особенно телевидением, которое за последние несколько лет отсняло и показало множество

фильмов на армейские темы. А ведь в современных условиях военным неизмеримо сложнее работать с обществом, поскольку приходится преодолевать накопившиеся (ими же созданные) проблемы, а также противостоять действиям негативно настроенной организованной общественности в виде, например, движения солдатских матерей.

Лесоведам работать с людьми намного проще, чем военным, поскольку лес чаще вызывает мирные, абсолютно безопасные ассоциации: приятный отдых, чистый воздух, красивый ландшафт. Но по отношению к лесу, как и многим другим ресурсам, интересы власти и общества, да и внутри самого общества чаще всего неоднородны и противоречивы. Основным источником противоречий нередко является характер лесопользования, в частности — рубка леса. Лесопользование связано с изъятием лесных ресурсов (древесина, недревесные ресурсы, охота и т. д.) или использованием других полезностей леса (рекреация, водо- и климаторегулирующие свойства и т. п.). Естественно, цель определяет стратегию и вместе с тем психологию поведения людей. Трудно найти человека, который остается равнодушным, видя или слыша о расхищении лесных ресурсов, незаконных рубках, браконьерстве, истощении местной флоры и фауны.

Однако при этом нелишне вспомнить о принципах, формах и методах взаимодействия власти и общества. Например, можно организовывать шествия и митинги в защиту лесов, а можно планомерно участвовать в разработке соответствующих законодательных предложений. Можно постоянно ходить к депутату или в соответствующие инстанции, требуя очистить близлежащий лесной массив от мусора, а можно организовать жителей или школьников на его уборку и провести параллельно соответствующую разъяснительную или воспитательную работу. Можно забросать чиновника гнилыми овощами, а можно обратиться с грамотно составленным иском в суд. Подходы к решению проблем могут быть разными в зависимости от конкретных ситуаций. Но и общественные представители, работающие в комиссиях или комитетах,

© WWF России





и пикетчики, не дающие прохода зарвавшемуся чиновнику, являясь составными частями общего процесса проявления участия или отношения гражданского общества к проблемам леса.

На всех уровнях государственного устройства, кроме того, должна иметь место ответственность за свои поступки. Провинился — прими наказание по заслугам: моральное, материальное, уголовное. Человек чести, получив сигнал, что он нарушил закон по незнанию или даже в благих целях, тут же подает в отставку. Но были ли у нас случаи, когда представитель власти — лесной чиновник любого уровня — извинился или добровольно подал в отставку, будучи уличен в неблагоприятных делах?

Власть, гражданское общество и правоприменение в лесном секторе

Часто на всех уровнях власти признается (и даже включается в соответствующие документы) необходимость дальнейшего усиления роли гражданского общества, обеспечения широкого общественного участия, открытости процесса развития лесного законодательства и формирования лесной политики. И практически никогда не говорится о том, каким образом это должно происходить, как действительно граждане могут участвовать в обсуждении проблемы или воздействовать на процесс принятия решения по этой проблеме. Разработка нового Лесного кодекса Российской Федерации является показательным тому примером: новые варианты текста кодекса носили кулуарный характер, наблюдалось и полное отсутствие внимания со стороны власти к мнению широкой общественности.

С другой стороны, гражданское общество в России похоже на ребенка, которого можно напугать или обмануть, увлечь высокими речами и призывами к «еще более светлому будущему», хотя многое в этих речах недоступно его пониманию. К сожалению, это ребячество, похоже, может затянуться до глубокой старости. Современная власть пользуется этой ситуацией весьма успешно: создается впечатление, что она не хочет строить гражданское общество и при достижении своих целей остается глуха к любым попыткам достучаться до ее сознания.

Выход из создавшегося положения, вероятно, заключается в том, что только социально ориентированное государство, власти всех уровней во взаимодействии с гражданским обществом могут изменить ситуацию, и лесная сфера — не исключение. Во многих странах мира давно признали факт, что вклад гражданского общества в процесс правоприменения и управления в лесном секторе можно усилить путем укрепления общинных и неправительственных организаций, местного самоуправления.

В частности, властям всех уровней необходимо поощрять и поддерживать создание таких организаций. Уже отмечалось, что многие вопросы в области охраны окружающей среды были подняты и частично решены при активном участии гражданского общества. Тем не менее до сих пор отсутствуют реальные официальные процедуры для привлечения таких организаций к разработке, осуществлению и оценке инициатив, направленных на осуществление правоприменения и управления в лесном секторе. В сфере лесных отношений российское лесное законодательство сводит участие общественности, населения, граждан страны к тушению лесных пожаров («...могут создаваться добровольные пожарные дружины...», ст. 96 ЛК РФ); кроме того, «граждане и об-

щественные объединения могут участвовать в обеспечении рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в соответствии с законодательством Российской Федерации» (ст. 102 ЛК РФ), но нигде не сказано как. Таким образом, не имея законодательных оснований, граждане фактически отстранены от реальной возможности реализации своих прав (правоприменения) в отношении лесов.

Право на доступ к информации гарантировано Конституцией Российской Федерации. Однако в этом отношении гражданское общество ущемлено, так как ни многочисленные НПО, ни лесные научно-исследовательские учреждения, ни лесные вузы, не говоря уже о «людях со стороны», простых гражданах, не имеют в достаточной степени возможности получить от государственных структур информацию о лесах, сведения о разрешительных документах на рубку леса и, тем более, информацию о налоговых обязательствах компаний-лесозаготовителей.

Ограничено также свободное и полное участие гражданского общества в принятии любых решений в лесном секторе. Несмотря на право участвовать в различных съездах и конференциях, граждане страны, их организованная часть — общественные объединения — практически не влияют на принимаемые решения, за исключением случаев, когда они нужны власти (хотя и подобного рода решения носят, в основном, рекомендательный характер). Чаще всего в проект рекомендаций, подготовленный чиновниками, гражданам трудно внести какие-либо коррективы. Автору этой статьи на протяжении последних лет довелось участвовать в ряде парламентских слушаний по лесным и экологическим вопросам, организованных комитетами Государственной Думы Российской Федерации, и практически ни разу обсуждаемый текст проекта рекомендаций ни претерпел каких-либо изменений по результатам слушаний.

Россия, к сожалению, до сих пор не присоединилась к Орхусской конвенции (1998), цель которой обозначена следующим образом: «Для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует права на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений, на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции».

Позиция власти ясна: этот документ дает реальные механизмы влияния общества на управление природными ресурсами, и в частности лесами.

Исполнение лесного и смежного с ним законодательства невозможно без взаимных обязательств как со стороны власти, так и общества. Потенциал гражданского общества и природоохранных НПО может быть использован в направлении формирования позитивного общественного мнения и развития образовательных программ. Не менее важная сфера — оказание консультационных услуг органам лесного хозяйства по вопросам из смежных или весьма далеких, но важных для решения проблемы областей, в которых у последних ощущается дефицит информации и знаний. Сюда можно отнести вопросы налогообложения, ценообразования, таможенного, административного, уголовного права, знание зарубежного опыта, социальных и экономических мотивов того или иного поведения и т. д.

С другой стороны, нужны четкие правила игры. Люди хотели получать информацию *post factum*, как это часто бывает: даже после того как важное решение принято, они узнают о нем через недели и месяцы. Гражданское общество должно

Во многих странах мира давно признали факт, что вклад гражданского общества в процесс правоприменения и управления в лесном секторе можно усилить путем укрепления общинных и неправительственных организаций, местного самоуправления

участие общественности в процессе принятия решений, на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции».



воздействовать, а власть принять закон об упреждающем обязательном информировании граждан о готовящемся решении, будь оно федерального, регионального или местного уровня. Вновь и вновь приходится поднимать вопрос о создании в каждом органе власти структур, подобных отделам по связям с общественностью с широким кругом обязанностей.

В свое время вышло постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка предоставления гражданам и юридическим лицам информации о лесном фонде, являющемся федеральной собственностью» (от 29.09.97, № 1252), и появился соответствующий приказ Рослесхоза (от 20.10.97, № 143). Документ был не так хорош, как хотелось бы, но и он не исполняется: до сих пор информация о лесах в основном остается закрытой для широкой общественности.

Справедливости ради надо отметить, что немногие страны могут похвастаться тем, что их жители знакомы или имеют в напечатанном виде документ, объясняющий технологию планирования либо содержащий популярное изложение стратегии ведения лесного хозяйства со всеми плюсами и минусами деятельности соответствующих государственных органов. Одним из возможных путей решения этой проблемы является издание одностраничного информационного бюллетеня о состоянии лесов конкретной местности (района, области). В нем можно опубликовать основные данные о лесном фонде, привести схему размещения лесных ресурсов, дать диаграммы лесопользования, лесовосстановления, состояния охраны и защиты леса и т. д. Тем не менее бюллетень о состоянии лесов все еще великая редкость. Ситуация с ведомственными интернет-сайтами также оставляет желать много лучшего, так как часто они либо отсутствуют, либо пусты, либо содержат ни к чему не обязывающую информацию или устаревшие данные.

Рассчитывать на то, что «кому надо — тот найдет, спросит, поучаствует», как часто думают представители государственных органов, — ложный путь. Когда «найдут и участвуют», ситуация будет явно не в их пользу — придется не только решать проблему как таковую, но и снижать накал отрицательного общественного мнения. Не только представители органов лесного хозяйства, но и другие властные структуры порой забывают о том, что сами несведущи во многих довольно простых вопросах вне сферы собственной профессиональной деятельности. Поэтому надо использовать потенциал гражданского общества в области политологии, юриспруденции, социологии, культурологии, информационных технологий и т. д. для поиска наиболее эффективных путей улучшения исполнения законодательства и управления в лесном секторе.

...властные структуры порой забывают о том, что сами несведущи во многих довольно простых вопросах вне сферы собственной профессиональной деятельности. Поэтому надо использовать потенциал гражданского общества в области политологии, юриспруденции, социологии, культурологии, информационных технологий и т. д. для поиска наиболее эффективных путей улучшения исполнения законодательства и управления в лесном секторе.

Уроки предыдущих процессов

В странах Восточной Азии и Африки имеется опыт проведения министерских конференций по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе. Они проводятся в рамках процесса FLEG и способствуют ускорению темпов реформы управления.

Всемирный союз охраны природы (IUCN) активно участвовал в африканском процессе (A-FLEG), в том числе координируя подготовительную работу с гражданским обществом, а также организовывая консультации между неправительственными организациями и частным сектором. Союз

также обеспечил информирование и необходимую экстренную консультативную помощь некоторым правительствам. В результате на Министерской конференции были приняты конструктивные обязательства со стороны гражданского общества и частного сектора.

Опыт, полученный в Азии и Африке, указывает, что эффективный подход к процессу правоприменения и управления в лесном секторе в странах Европы и Северной Азии предполагает учет следующих факторов:

- шансы продвижения процесса увеличатся, если правительства, гражданское общество и частный сектор смогут работать согласованно;
- участие в предварительных консультативных процессах способно значительно повысить уровень и качество вовлечения правительств, гражданского общества и частного сектора в Министерскую конференцию;
- правительства должны сосредоточить внимание не только на обязательствах тех или иных отраслевых структур, которые имеют дело непосредственно с управлением лесами, но также и других секторов, которые воздействуют на леса;
- для обеспечения политической поддержки реформ и их последующего осуществления необходимо работать с парламентариями;
- однократные мероприятия, такие как предварительные совещания и семинары, важны, но только как часть устойчивого наращивания потенциала и возможностей, а также информационного обмена.

Рассматриваемый процесс затрагивает интересы многих сторон, а проблемы, на решение которых он направлен, имеют ярко выраженную политическую окраску. Все это требует от его участников высокой культуры сотрудничества, а также взаимного доверия. Следует создавать возможности для более широкого обмена идеями и опытом в режиме общения лицом к лицу, тогда через какое-то время доверие к процессу усилится, перспективы переговоров станут более значимыми, а выполнение рекомендаций министерских конференций существенно улучшится.

Несмотря на то что инициированное рядом стран движение, имеющее целью улучшение исполнения лесного законодательства и управления, — добровольный международный процесс, роль гражданского

общества в нем является если не определяющей, то весьма значимой.

Многообразие форм, процедур и степени участия создают широкое поле для взаимодействия гражданского общества и власти. Создание рамочных условий или механизмов реализации права граждан на участие в управлении государством, а следовательно и лесами, позволит сместить стрелку барометра противостояния «государство — общество» (или «общество — государство») в сторону бесконфликтного или цивилизованного решения проблем (например, в суде). Только проявление гражданской позиции, желание повлиять на развитие событий вокруг сможет ускорить построение истинно демократического общества.

По сути дела, процесс, направленный на улучшение исполнения лесного законодательства и управления, — это способ системного решения проблемы и один из немногих шансов для власти и гражданского общества сделать шаг навстречу друг другу, начать работать вместе над преодолением общих для российского леса, общества и власти проблем.

