



# Национальная лесная политика: общие подходы к разработке и международный опыт

**Н. Шматков**, координатор проектов по лесной политике WWF России; **Е. Куликова**, руководитель Лесной программы WWF России

## Введение

В современном мире национальная лесная политика — важный атрибут государственности, поскольку любая страна является если не производителем, то потребителем лесной продукции. Особое значение лесная политика имеет в стране, богатой лесными ресурсами, которые являются важной составляющей системы национальных ценностей. Разработка и реализация такой политики — общенациональная, а не только ведомственная задача. Лесная политика — это своеобразная конституция лесного сектора. Разработка и принятие национальной лесной политики должны предшествовать разработке Лесного кодекса и других составляющих лесного законодательства [2, 3].

Национальная лесная политика представляет собой основу как для устойчивого ведения лесного хозяйства страны, так и для успешного комплексного развития всего лесного сектора. Она определяет текущие и будущие решения в сфере управления лесами, является базой для разработки стратегий, программ и планов по лесам и обеспечивает их согласованность и направленность на достижение общих целей. Как правило, национальная лесная политика официально одобряется правительством страны, но при этом является результатом общенационального диалога заинтересованных сторон и выражает общее видение состояния лесных ресурсов и перспектив развития лесопользования и лесопользования.

Каждый год в среднем около 10 стран мира принимают или пересматривают национальную лесную политику. Для достижения успеха она должна отвечать на глобальные вызовы, обращаться к ключевым вопросам, волнующим общество, основываться на актуальной информации о лесах. Многие страны разрабатывают или пересматривают лесную политику в соответствии с изменяющимися внутренними и внешними экономическими, социальными и экологическими факторами. Однако основная движущая сила — это стремление заинтересованных сторон (государство, неправительственные организации, частный сектор) увеличить ценность лесов для общества, причем и с экономической, и с экологической, и с социальной стороны [4, 12].

© Д. Луговая



Процесс разработки национальной лесной политики, когда в его основе заложены принципы общественного участия, не менее ценен, чем сам документ, ее выражающий. Этот процесс, предусматривающий всестороннее участие заинтересованных сторон, обеспечивает их сопричастность и ответственность за ее совместную реализацию [4]. Он требует времени, усилий и затрат. Без самого активного вовлечения в него заинтересованных сторон разработанный документ будет декоративным и мертворожденным. Вместе с тем даже лучшая национальная лесная политика не принесет практических результатов, если после общественного обсуждения, утверждения и публикации документа не будут осуществляться соответствующие ему последовательные действия по реформированию лесного законодательства, институциональной структуры и практики лесопользования.

Учитывая необходимость периодически осуществлять мониторинг реализации, пересмотр и изменение национальной лесной политики, процесс становится постоянной платформой для диалога между заинтересованными сторонами [4]. Такой диалог необходим для обеспечения цивилизованного управления лесами.

В настоящее время Россия проводит определенную лесную политику, однако обсужденного, согласованного и официально принятого документа не имеет. Существуют различные воззрения на лесную политику, проводимую государством, ее толкования, которые значительно различаются в зависимости от того, какой сектор или какую организацию представляет тот или иной эксперт. Между тем документ, в явном виде выражающего цели, задачи и средства достижения национальной лесной политики, нет. В той или иной форме видение государством перспектив развития лесного сектора отражено в Лесном кодексе, различных стратегиях и планах, однако при изучении этих документов видны недостатки в их обосновании, прежде всего в оценках лесных ресурсов и перспектив их развития, а также непоследовательность изложения целей, задач и мер по их достижению, подходов к лесопользованию и принципов их реализации, отсутствие баланса интересов, а именно преобладание экономических интересов над экологическими и социальными.



Табл. 1. Основные преимущества и недостатки различных способов формирования политики

Преимущества и недостатки	Способ формирования политики	
	волюнтаристский	демократический
Временные и финансовые* затраты на формирование политики	Низкие	Высокие
Уровень контролируемости государством	Высокий	Средний
Возможность сближения позиций разных заинтересованных сторон в процессе обсуждения ключевых положений политики	Низкая	Высокая
Риск неприятия политики заинтересованными сторонами и возникновения противодействия	Высокий	Низкий
Риск формирования политики на основе искаженных данных и однобоких воззрений	Высокий	Низкий
Риск несоответствия политики долгосрочным интересам заинтересованных сторон	Высокий	Низкий

\* Финансовые затраты необходимы при формировании политики для обеспечения вовлечения в процесс заинтересованных сторон, например организаций общественного обсуждения, сбора и учета мнений и др.

В России назрела необходимость разработки и принятия национальной лесной политики. Ведь без нее — продуманной и сформированной с учетом мнения и при непосредственном участии основных заинтересованных сторон — невозможно эффективное выполнение международных обязательств России, связанных с лесами, обеспечение целенаправленности реформирования законодательства и совершенствование практики ведения лесного хозяйства, обеспечение сохранения и приумножение экономического, экологического и социального потенциала лесов в интересах нынешнего и будущего поколений жителей страны.

## 1. Общие подходы к формированию и реализации национальной лесной политики

### Определение политики и характеристика способов ее формирования

Существуют десятки определений термина «политика», тем не менее в наиболее распространенном понимании он обозначает, как правило, сферу деятельности, связанную с отношениями между социальными группами, сутью которой является определение форм, задач, целей и содержания деятельности государства. В узком смысле политика — определенная часть, программа или направление такой деятельности, совокупность средств и методов для реализации определенных интересов для достижения определенных целей в определенной социальной среде<sup>1</sup>. Упрощенно под политикой обычно понимают принятый и проводимый курс действий. Она может быть заявлена или нет. Наличие политики, способ ее формирования и применение также могут быть вызваны и обусловлены изменяющейся ситуацией. Следовательно, политику часто рассматривают либо как рациональную систему, основанную на намеренных целях и планах, либо как следствие управленческой деятельности [4].

Формирование политики происходит либо волюнтаристским, либо демократическим способом [4] или при помощи их комбинации (табл. 1). При волюнтаристском способе политика формируется одним лицом или узким кругом лиц, нередко не обсуждается и не публикуется. При демократическом способе обеспечивается широкое участие заинтересованных сторон с первого до последнего этапа ее формирования, политика, как правило, оформляется в виде документа и широко публикуется. Независимо от способа формирования политика подлежит пересмотру через определенные периоды

с учетом меняющейся внутренней (по отношению к объекту политики) обстановки и внешних факторов.

Поскольку руководство России провозгласило курс на построение свободного, прогрессивного, демократического государства и общества, далее мы будем рассматривать подходы к формированию национальной лесной политики демократическим путем, обеспечивающим наиболее эффективное управление рисками и достижение желаемого результата.

Эффективная политика должна предоставлять возможность руководства и задавать необходимый вектор для различных заинтересованных сторон при формировании и реализации стратегий, программ, проектов и других видов и форм долго-, средне- и краткосрочного планирования и деятельности, в том числе законотворческой. При отсутствии политики или в том случае, если она не выражена в явной форме (например, опубликована) либо не принята основными заинтересованными сторонами, возникает высокий риск несогласованности решений в сфере планирования и управления на разных уровнях и у разных субъектов управления. Политика направлена на определение настоящих и будущих решений и действий на всех уровнях управления, обеспечение их согласованности и направленности на достижение определенного результата или набора результатов.

### Что такое национальная лесная политика?

*Национальная лесная политика* — это принятый правительством страны документ, составленный на основе соглашения, достигнутого в результате переговорного процесса между правительством и заинтересованными сторонами по определению направленности и принципов предпринимаемых действий по развитию лесного сектора, устойчивому использованию и сохранению лесов во благо общества в согласии с национальной социальной, экономической и экологической политикой. Национальная лесная политика выражает официальную государственную позицию в ясной и понятной для всех заинтересованных сторон форме, содержит заявление о целях и задачах страны по развитию лесного сектора, лесоуправлению и лесопользованию [4].

Национальная лесная политика должна быть четко позиционирована в рамках более широких целей общества. Она должна не только охватывать вопросы, относящиеся к компетенции органов управления лесами, но и быть увязана с политиками и стратегиями по другим вопросам социально-экономического развития, охраны окружающей среды, борьбы с изменением климата, развития малого бизнеса и сельского хозяйства. Национальная лесная политика должна соответствовать международным обязательствам, связанным с лесами и принятым страной [4, 7].

<sup>1</sup> <http://ru.wikipedia.org/>



### Необходимость вовлечения заинтересованных сторон в процесс формирования национальной лесной политики

Целью формирования национальной лесной политики является не только формулировка отдельного документа, который ее описывает и выражает. Не менее важен и сам процесс ее формирования. Ключевым вопросом эффективного формирования национальной лесной политики является обеспечение при ее разработке учета мнений широкого спектра заинтересованных сторон [4]. Национальную лесную политику могут обуславливать следующие процессы и явления:

- объединение заинтересованных сторон с различными интересами для обсуждения единой позиции, что само по себе чрезвычайно ценно;
- партнерство, являющееся существенным для эффективной реализации лесной политики;
- вовлечение заинтересованных сторон, формально не относящихся к лесному сектору и придающих политике легитимность в обществе за пределами профессионального круга специалистов и участников, непосредственно вовлеченных в лесные отношения;
- информационное взаимодействие и сотрудничество между органами государственной власти, неправительственными организациями и широкой общественностью;
- разработка более взаимосвязанных институциональных структур и инструментов, включая лесное и смежное законодательство;
- планирование и деятельность всех вовлеченных заинтересованных сторон.

Лесная политика определяет ответственность заинтересованных сторон за достижение конкретных целей и задач. В свое время в некоторых странах лесная политика носила предписывающий характер и отводила реализацию целей и задач исключительно к компетенции различных органов государственной власти. Однако сейчас все больше внимания уделяется совместному подходу к реализации целей, определенных национальной лесной политикой, с привлечением как правительственных, так и неправительственных организаций. В результате этого национальная лесная политика не предписывает, как достичь целей, а, наоборот, конкретизирует ожидаемые результаты.

Эффективная реализация национальной лесной политики требует прежде всего совместных действий государства и гражданского общества, причем с самых первых этапов ее формирования. Хотя государственные органы управления лесами федерального уровня, как правило, обладают значительной технической компетенцией в сфере лесопользования, тем не менее они необязательно являются выразителями потребностей общества в отношении лесов в последней инстанции [4]. Обеспечение баланса зачастую конфликтующих интересов разных заинтересованных сторон, из которых состоит общество, является политическим, а не техническим вопросом, причем, к сожалению, зачастую важность этого вопроса недооценивается [11]. Процесс разработки национальной лесной политики, если он правильно организован, предоставляет возможность примирить конфликтующие интересы в лесном секторе или по крайней мере ослабить напряженность конфликта и начать конструктивный процесс обсуждений.

Хотя сильная лесная политика теоретически и может быть сформулирована без привлечения заинтересованных сторон, их участие все же необходимо для гарантии соответствия политики потребностям общества. Более того, политика труднореализуема, когда заинтересованные стороны, представляющие различные общественные интересы, исключены из процесса ее принятия. Процесс разработки национальной лесной политики также служит механизмом для конструктивной конфронтации, «выпускным клапаном» для недовольства и информационной платформой для обсужде-

ния разногласий, способных привести к конфликту [4]. Как сказал Г. Киссенджер, ни одна политика, какой бы искусной она ни была, не имеет шансов на успех, если она родилась в сознании немногих и не затронула ничьих сердец. В полной мере это относится и к национальной лесной политике.

## 2. Соотношение национальной лесной политики и других законодательных и программных документов

### Национальная лесная политика и законодательство

Национальная лесная политика излагает видение или цель, а также долговременное направление деятельности государства и других заинтересованных сторон в отношении лесов и их использования, но не конкретизирует подробно инструменты или практические методы для их реализации [4].

Одним из ключевых инструментов для реализации национальной лесной политики является лесное законодательство. Некоторые страны, к которым относится и Россия, не приняли документ, заявляющий о целях лесной политики, считая, что законодательство в целом или его ключевые элементы, например Лесной кодекс, сами по себе содержат либо выражают лесную политику [1]. Тем не менее основная цель законодательства состоит в распределении прав и ответственности и в обеспечении их соблюдения в отношении лесов [4], а не в изложении согласованного между различными заинтересованными сторонами видения, цели или стратегии по развитию лесного сектора, устойчивому использованию и сохранению лесов во благо общества.

Очевидно, любая правительственная политика должна соответствовать конституции и другим законам страны. Однако все законы, в том числе относящиеся к лесам, создаются с учетом определенной политики. Таким образом, политика, т. е. соглашение между заинтересованными сторонами о стратегическом направлении деятельности в лесном секторе, должна быть разработана до того, как любой ее аспект станет юридически обязывающим. Перевод прав и обязанностей, содержащихся в политике, в законодательство является технической, а не политической процедурой. В тех случаях, когда национальная лесная политика была согласована, лесное законодательство должно постепенно и соответствующим ей образом трансформироваться [4].

Законодательство — это ключевой инструмент для реализации лесной политики. Оно устанавливает права и обязательства и наделяет законным статусом правила посредством законов и подзаконных актов. Однако использование лесного законодательства в качестве основы для политического руководства приводит к нежелательным последствиям. Не все аспекты политики могут быть в достаточной степени детально охвачены законодательством, а конкретизация в законодательных актах подпадает под действие процессуальных правовых норм. Таким образом, возможна задержка, если не остановка, конкретных действий. Более того, правовые инструменты в качестве вектора развития или общего руководства к действию только в редких случаях могут быть эффективнее, чем национальная лесная политика. Они не отличаются гибкостью в обращении к возникающим проблемам, часто непонятны широкой аудитории [4] и, как правило, не являются продуктом открытого диалога всех или большинства заинтересованных сторон. Тем не менее в конфликтных ситуациях закон имеет преимущественную силу перед политикой [4].

### Лесная политика и национальные лесные программы

Термин «лесная политика» иногда путают с понятием «национальная лесная программа». Национальная лесная про-



Рис. 1. Пределы реформ (адаптировано из [5])

грамма — это термин, согласованный странами в ходе международного диалога о лесах. Он означает определенную структуру лесной политики, построенную на ряде конкретных принципов, которые могут быть объединены в три группы: национальный суверенитет страны; последовательное и согласованное развитие внутри лесного сектора и интеграция за его пределами, а также участие и партнерство [10]. Развитие национальной лесной программы основано на итеративном процессе (пересмотре) и ее реализации, а также на преобразовании международных обязательств в действия на государственном или локальном уровнях. Для обеспечения этого процесса страны создают платформы для общественного обсуждения, лесные форумы или похожие механизмы со множеством заинтересованных участников. Таким образом, лесная политика разрабатывается или пересматривается в рамках обсуждения национальной лесной программы или создается как результат создания национальной лесной программы [4]. Для реализации целей и задач национальной лесной политики разрабатываются стратегии, программы или планы действий.

Некоторые страны не создают национальную лесную политику в виде отдельного документа, а включают положения национальной политики в другие документы — в Лесную стратегию (например, Великобритания), в Национальную лесную программу (Камерун и Финляндия). В Финляндии Национальная лесная программа считается стратегической основой национальной лесной политики [4, 9].

### 3. Этапы разработки национальной лесной политики

#### Основные этапы и длительность процесса разработки политики

Существует общепринятый последовательный цикл разработки национальной лесной политики: обзор ведения лесного хозяйства и лесопользования (всего лесного сектора) → разработка и формулирование политики → ее реализация → оценка выполнения → переформулирование [4].

При начале разработки национальной лесной политики необходимо верно выбрать время для начала процесса, определить механизмы и установить временные рамки для реали-

зации процесса. Как правило, один или несколько следующих факторов являются хорошим «поводом» для объявления о начале процесса работы по формированию национальной лесной политики [4]:

- политические выборы в стране;
- изменение статуса федеральных органов управления лесами;
- рост недовольства заинтересованных сторон качеством управления лесами и подходами к нему;
- публикации данных обзоров, прогнозов состояния и перспектив развития лесного сектора, меняющих представление общества о лесах;
- стихийные бедствия, затрагивающие лесной сектор, например лесные пожары;
- неудовлетворительное правоприменение в лесном секторе (например, необходимость борьбы с незаконными рубками);
- результаты опросов населения или ключевых заинтересованных сторон;
- переоценка обществом или отдельными заинтересованными сторонами роли леса в процессе предотвращения изменения климата, сохранения биоразнообразия, социального значения леса, важности добровольной лесной сертификации;
- необходимость обеспечения обязательств страны в международных процессах, защиты интересов отечественного лесного сектора в условиях меняющегося международного законодательства<sup>1</sup>.

До начала работы по формированию национальной лесной политики желательно принять во внимание факторы, определяющие известные в политике пределы реформ [5], которые позволяют установить степень приемлемости изменений, а также полномочия и способность государственных структур (и других заинтересованных сторон) к проведению реформ (рис. 1).

После принятия решения о начале разработки политики успешность зависит от надлежащей подготовки. Необходимо определить зоны ответственности различных организа-

<sup>1</sup> Например, принятие поправок к Закону Лейси (США), Регламент ЕС 995/2010 и др.



Рис. 2. Примерная схема рабочего плана по разработке национальной лесной политики (адаптировано из [4])

ций, установить правила и процедуры привлечения заинтересованных сторон на уровне официальных представителей и экспертов, разработать план работы, в том числе рабочих групп, подготовить бюджет, стратегию коммуникации и создать возможности для управления процессом и целенаправленного привлечения заинтересованных сторон [4].

Очень важно подготовить аналитическую информацию о состоянии и прогнозах развития лесного сектора страны, который должен базироваться в том числе на выводах из анализа внутреннего и внешнего рынков и прогнозах их развития [4]. Для России в качестве такого обзорного и прогнозного документа может быть использован, например, независимый Прогноз развития лесного сектора России на период до 2030 года, подготовка которого в настоящее время осуществляется под эгидой ФАО<sup>1</sup> с вовлечением Рослесхоза и целого ряда научных, образовательных и общественных организаций. Важно отметить роль прогнозов развития, особенно прогнозов по разным сценариям, — при создании новой политики необходимо руководствоваться ожидаемыми, а не прошлыми факторами и обстоятельствами. Именно будущие обстоятельства должны быть в центре внимания в момент разработки новой национальной политики [4]. По опыту ряда стран, обзорная и аналитическая информация должна включать:

- данные о состоянии лесных ресурсов, их использовании и управлении;
- анализ ситуации и тенденций в лесном секторе на фоне более широких национальных и мировых политических, общественных и экономических тенденций;
- анализ прошлой и текущей политики, законодательства и стратегий по лесам, устойчивому развитию, развитию малого бизнеса, сельского хозяйства и энергетики;
- анализ системы, тенденций изменения и планирования землепользования, связанных с ними политики и законодательства;
- анализ актуальных проблем лесного сектора, таких как пожары, незаконные рубки, деградация лесов, экологическая и социальная роль лесов и др.;
- анализ международных обязательств страны, связанных с лесами.

При пренебрежении этими требованиями консультации при разработке национальной лесной политики поверхност-

ны, к ним привлекаются только те участники, которые располагают временем и средствами [4]. Разработанные таким образом национальные лесные политики являются мертворожденными документами, их практическая ценность оказывается близка к нулевой. Как отмечалось выше, совместное участие — неизбежно более длительный и более затратный процесс, чем самостоятельная разработка политики государственным ведомством, однако и преимущества в длительной перспективе значительнее.

В некоторых странах процессы разработки или переформулирования национальной лесной политики заняли чуть больше года (например, Латвия, Македония), но иногда процесс исследований и завершения переговоров занимает от 2 до 3 лет (например, Австралия, Австрия, Финляндия). В то время как краткосрочные процессы могут не охватить всех заинтересованных сторон в достаточной степени с тем, чтобы лесная политика была широко понята и принята в обществе, у длительных процессов есть риск потерять темп.

На рис. 2 представлена принципиальная схема рабочего плана (18 месяцев) по разработке национальной лесной политики. После начала процесса запланированы региональные практические семинары для привлечения в него заинтересованных сторон. Результаты обсуждений выносятся затем на национальный форум (конференцию). Параллельно экспертным исследованиям проводится второй раунд региональных практических семинаров для разработки возможных стратегий и действий. В это время идет подготовка проектов текста национальной лесной политики, которые вновь обсуждаются на национальном форуме. В ходе всего процесса осуществляется информирование всех заинтересованных сторон [4].

#### Координация действий и организационные основы

Процесс разработки национальной лесной политики должен иметь поддержку на государственном уровне. Это важно для заинтересованных сторон, поскольку убеждает участников в реальной необходимости их вовлечения и избегает риска считать его чисто символическим или административным упражнением [4].

Для обеспечения координации процесса разработки национальной лесной политики должен быть создан координационный комитет. В него могут войти представители министерств и ведомств, представляющих смежные сектора, в

<sup>1</sup> <http://www.lesvesti.ru/news/view/1366/>



частности сельское хозяйство, природные ресурсы, экономическое развитие, промышленность, финансы, образование и научно-исследовательскую деятельность, а также представители других заинтересованных сторон. Координационный комитет должен руководить командой, управляющей выполнением задачи, контролировать сроки и качество выполнения задач [4].

Повседневное управление процессом разработки лесной политики осуществляет секретариат, отдельная организация или физическое лицо, назначенные для этой цели координационным комитетом, которые в идеальном варианте [4]:

- обладают необходимой компетенцией в модерировании обсуждений;
- получили признание, пользуются доверием и могут взаимодействовать с разными заинтересованными сторонами;
- пользуются хорошей репутацией у государственных органов власти;
- уважительно относятся к разным, в том числе противоположным, точкам зрения;
- способны противостоять давлению отдельных заинтересованных сторон.

К работе секретариата и координационного комитета могут привлекаться отдельные эксперты по разным вопросам лесных отношений и проблемам лесного сектора.

#### Информационная кампания

В начале процесса разработки лесной политики необходима организация формального старта (запуска) процесса для того, чтобы обозначить его важность и значение ожидаемых результатов. Это мероприятие официально открывает информационную кампанию для вовлечения в процесс всех заинтересованных участников, может служить началом построения диалога между ними и одновременно позволяет объявить об основных правилах ведения диалога [4].

#### Реализация политики — начальные шаги

Подготовка к реализации новой национальной лесной политики движется, как правило, параллельно с процессом ее разработки. В ходе разработки заинтересованные стороны рассматривают различные возможные сценарии последствий принятия тех или иных вариантов лесной политики и практические вопросы их реализации. После формального одобрения политики необходимо предпринять ряд действий для ее быстрой реализации, например [4]:

- привести институциональную структуру управления лесами и лесное законодательство в соответствие национальной лесной политике;
- разработать и (или) скорректировать планы действий, стратегии, программы по лесам, в том числе по информационному обеспечению управления лесами, участия общественности в управлении лесами, развития потенциала лесопользования, создать соответствующие финансовые механизмы.

Замечено, что типичными причинами слабой реализации разработанных лесных политик, отсутствия реального воздействия на лесной сектор [8] является их оторванность от реальной жизни, неподкрепленность общественной поддержкой, законодательством, реальными программами, оперативными стратегиями или планами действия, а также недостаточность финансирования. Во многих случаях заинтересованные стороны быстро разочаровываются в лесной политике после того, как не видят реальных сдвигов в лесном секторе.

На стадии подготовки к реализации лесной политики необходимо предусмотреть ее мониторинг (включая периодические обзоры). Это должно быть одной из обязательных составляющих процесса разработки и реализации национальной лесной политики [4].

#### Итеративность в процессах разработки и реализации политики

Во многих случаях разработка официального документа о целях лесной политики начинается с потребности или желания усовершенствовать текущую политику, как написанную, так и прямо не выраженную, вследствие определенных изменений. Выработка политики — это итеративный (с возможностью многократного повторения) процесс, который важно рассматривать в этом свете по двум причинам. Во-первых, в итеративном процессе опыт и усвоенные уроки могут быть легко приняты во внимание для информации и улучшения координации. Во-вторых, повторяемость помогает поддерживать диалог в обществе о политике и ее реализации после завершения процесса разработки официальной политики.

Национальная лесная политика разрабатывается на период от 5 до 20 лет, после чего подлежит пересмотру [4]. Необходимо отметить, что продолжающийся диалог и созданная для него платформа часто являются ключевым моментом реализации политики, поскольку множество конкретных деталей при этом должны обсуждаться или согласовываться между заинтересованными сторонами и после принятия политики. Созданные механизмы для диалога также облегчают координацию последующего планирования [4].

## 4. Содержание и структура документа, описывающего национальную лесную политику

### Содержание и объем документа

Национальные лесные политики официально оформляются и публикуются для того, чтобы разъяснить позицию государства, сформированную в результате диалога заинтересованных сторон, всем заинтересованным сторонам как лесного сектора, так и не входящих в него в качестве руководства различным органам государственной власти для работы над лесным и смежным законодательством, подготовки стратегий и планов развития лесного и смежных секторов, принятия управленческих решений разного уровня, координации совместных усилий между различными организациями.

Структура и содержание документа, формулирующего национальную лесную политику, определяются потребностями лиц, принимающих политические решения на уровне страны, а также других заинтересованных сторон, вовлеченных в формирование, продвижение и реализацию лесной политики. Такой документ должен быть сообразным историческим и культурным особенностям страны [4]. Это объясняет существенные различия между документами, в которых формулируется национальная лесная политика, в разных странах мира.

Объем документа, описывающего национальную лесную политику, может составлять 10–15 страниц (Канада, Швеция, Мозамбик) и более (Австралия, Камерун, Мексика, Монголия, Панама, Перу, Боливия и Сенегал). Некоторые страны, например Канада, создали «зонтичный» документ, отсылающий к соответствующим законам и руководствам. Другие страны включают свою лесную политику в лесное законодательство и в набор долгосрочных документов по планированию (Таиланд и Турция), включая национальную лесную программу (Конго и Финляндия<sup>4</sup>). Лесная политика может быть оформлена в виде одного документа или последовательного набора документов по ряду аспектов лесопользования (Китай, Южная Африка и Уганда) [4, 6, 9, 14, 15].

<sup>4</sup> Тем не менее Национальная лесная программа Финляндии является документом, направленным на широкую аудиторию.



Однако практика показывает, что чем объемнее документ, тем меньше его практическая ценность в качестве руководства для развития лесного сектора, устойчивого использования и сохранения лесов. Документы, формулирующие национальную лесную политику, сосредоточивающиеся на результатах и предоставляющие гибкость по отношению к средствам их достижения, более работоспособны. Текст национальной лесной политики должен избегать конкретных инструкций, быть лаконичным, чтобы легко восприниматься самой широкой аудиторией [4].

Национальная лесная политика излагает видение или цель, а также долговременное направление деятельности государства и других заинтересованных сторон в отношении лесов и их использования, но не конкретизирует подробно инструменты или практические методы для их реализации [4].

Содержание национальной лесной политики охватывает все леса и лесные ресурсы страны (включая леса, не только относящиеся к ведению органов управления лесами, но и городские, особо охраняемых природных территорий и т. д.), а также самые широкие аспекты управления ими и их использования вне зависимости от форм лесопользования, ведомственной принадлежности лесных участков и права владения. Лесная политика охватывает как традиционные аспекты лесного хозяйства (древесные, пищевые и недревесные ресурсы леса, охотпользование и рекреация), так и более широкие потребности общества, включая весь спектр экосистемных услуг леса [4].

Вопросы, вокруг которых строится национальная лесная политика, как правило, являются составляющими следующих тематических элементов устойчивого ведения лесного хозяйства, признанных Форумом ООН по лесам (UNFF, 2008) [4]:

- роль лесов в национальном экономическом и социальном развитии;
- обеспечение эффективности управления лесами;
- обеспечение экологической устойчивости (сохранение биоразнообразия, обеспечение жизнеспособности лесов) и социальной ответственности лесопользования;
- заготовка древесины и других лесных ресурсов, обеспечение непрерывности лесопользования;
- развитие рекреации;
- поддержание и расширение экосистемных услуг лесов, включая регулирование климата;
- поддержка развития лесного бизнеса, особенно малого.

Текст национальной лесной политики должен быть кратким, недвусмысленным, точно описывать цели, задачи политики и основные подходы к ее реализации, быть легким для понимания и применения широким кругом заинтересованных участников. Объемистые политические документы, каким бы ни было их качество, как правило, не используются заинтересованными сторонами в практической деятельности. Язык документа должен избегать технических терминов, текст должен быть написан таким образом, чтобы стороны, определяющие политику, и общественность сочли документ значимым. В частности, видение и цели могут быть сформулированы так, чтобы подчеркнуть преимущества для всего общества, т. е. отражать финансовые, экологические и социальные показатели, а не только площадь лесов и объемы древесины [4].

### Структура документа

В структуру (рис. 3) документа рекомендуется включить:

- раздел об истории вопроса, описывающий контекст — ценность лесов страны, причину необходимости устойчивого управления ими, угрозы, препятствия и проблемы, требующие решения, обоснование для формулирования политики;



Рис. 3. Примерная структура текста национальной лесной политики и связь с другими политическими документами и документами планирования (адаптировано из [4])

- определения ключевых терминов, описание процесса разработки и формулирования политики;
- описание видения, принципов и целей для развития лесного сектора;
- описание задач и целевых показателей;
- описание подхода к реализации целей и задач;
- распределение ответственности между органами государственной власти и другими заинтересованными сторонами.

В тексте национальной лесной политики может приводиться краткое описание стратегии реализации политики, а также схема распределения ответственности между заинтересованными сторонами по ее реализации [4].

## 5. Возможная структура и содержание национальной лесной политики Российской Федерации

1. Постулат о национальной лесной политике Российской Федерации, целях и задачах этого документа, принципах формирования и эволюции, его положении в иерархии политических и законодательных документов Российской Федерации, документов планирования, срок действия политики (10 лет?).

2. Основной принцип национальной лесной политики Российской Федерации — устойчивое управление лесами и лесным хозяйством, соответствующий международным подходам (Рио-де-Жанейро, 1992), национальным интересам страны (Концепция устойчивого развития, 1994).

3. Видение национальной лесной политики Российской Федерации — обеспечить экономически эффективное, экологически устойчивое и социально ответственное использо-



вание лесных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений жителей страны и в соответствии с ее международными обязательствами.

4. Определение леса, краткая общая информация о лесах страны, постулаты об экономической, экологической и социальной роли леса для россиян и о планетарной роли лесов России, ее международные обязательства, связанные с лесами, участие в международных процессах.

5. Угрозы, препятствия и проблемы, требующие решения, обоснование для формулирования политики.

6. Роль, степень и формы участия государства, институтов гражданского общества и населения России в управлении лесами.

7. Цели и задачи национальной лесной политики Российской Федерации (далее приведен их перечень как пример).

7.1. Обеспечить экономически эффективное использование лесных ресурсов:

- интенсификация лесопользования при обеспечении экологической устойчивости и социальных интересов;
- развитие биоэнергетики;
- вопросы экспорта.

7.2. Обеспечить сохранение и восстановление экономического и экологического потенциала лесов:

- борьба с лесными пожарами, роль неправительственных организаций;
- борьба с незаконными рубками, взаимодействие с правоохранительными и таможенными органами, неправительственными организациями;
- лесовосстановление и лесоразведение, роль неправительственных организаций;
- борьба с вредителями и болезнями леса.

7.3. Обеспечить сохранение и восстановление биоразнообразия:

- сохранение редких видов и экосистем;
- экосистемный подход при планировании лесопользования;
- леса высокой природоохранной ценности;
- сохранение биоразнообразия при рубках;
- противодействие фрагментации лесов.

7.4. Обеспечить способность леса предоставлять экосистемные услуги, в том числе осуществлять функцию предотвращения глобального изменения климата:

- экосистемные услуги леса;
- адаптация лесопользования к обеспечению потенциала лесов по сдерживанию изменения климата.

7.5. Обеспечить сбор и распространение информации о лесах, необходимой для эффективного лесопользования:

- обеспечение эффективного сбора информации о лесах, в том числе с привлечением общественных организаций;
- обеспечение доступности собранной информации для всех заинтересованных сторон.

7.6. Обеспечить вовлечение населения в управление лесами:

- подконтрольность деятельности органов управления лесами;
- общественные советы;
- механизмы учета мнения населения при планировании лесопользования.

7.7. Обеспечить эффективное управление лесами для достижения целей, поставленных государственной национальной политикой Российской Федерации:

- институциональная структура управления лесами;
- лесное законодательство;
- обеспечение наземной охраны (государственная лесная охрана), правоприменение;
- межсекторное взаимодействие.

8. Целевые показатели.

9. Ответственность за реализацию функций по достижению целевых показателей, роль органов управления лесами разных уровней, неправительственных организаций.

10. Заключение.

## 6. Рекомендации по разработке национальной лесной политики Российской Федерации

Предлагаем следующие шаги по разработке национальной лесной политики:

1. Разработать краткую концепцию национальной лесной политики и процесса ее создания, обсудить ее на Общественном экологическом совете вместе с презентацией результатов опроса ВЦИОМ и WWF России по Лесному кодексу и национальной лесной политике (проведен среди компаний — лесопользователей и неправительственных организаций по всей России) и представить для обсуждения на максимально высоком правительственном уровне (ноябрь).

2. Заявить о начале процесса разработки национальной лесной политики (ноябрь).

3. Провести несколько семинаров с заинтересованными сторонами по обсуждению национальной лесной политики на федеральном и региональном уровнях (декабрь-январь).

4. В качестве аналитической и информационной базы использовать независимый Прогноз развития лесного сектора России на период до 2030 года (ФАО).

5. Составить и проанализировать пул предложений по тексту национальной лесной политики.

6. Провести всероссийскую конференцию по формированию национальной лесной политики (февраль), разработать проект текста национальной лесной политики.

7. Обсудить проект текста национальной лесной политики на семинарах (март — июль).

8. Провести всероссийскую конференцию по принятию национальной лесной политики (октябрь-ноябрь).

9. Опубликовать национальную лесную политику Российской Федерации.



### ЛИТЕРАТУРА

1. Моисеев Н. А. В лес — с национальной идеей? // Российская лесная газета. 2005, 25 февраля.
2. Петров А. П. Национальная лесная политика: Тезисы доклада на конференции «Стратегия охраны лесов» (п. Сосновка, Хабаровский край, 28–30 июля 2001 года). <http://www.forest.ru/rus/workshops/sosnovka/petrov.html>
3. Писаренко А. И., Страхов В. В. Какая лесная политика нужна России? // Лесное хозяйство. 2006. № 2. С. 2–5.
4. Разработка эффективной лесной политики: Руководство. Документы ФАО по лесному хозяйству 161. ФАО, Рим, 2010. 77 с.
5. Andrews, M. 2008. Creating space for effective political engagement in development. In S. Odugbemi & T. Jacobson, eds. Governance reform under real world conditions — citizens, stakeholders and voice. Washington, DC, USA, World Bank.
6. A Vision for Canada's Forests 2008 and Beyond. 2008. Canadian Councils of Forest Ministers. 15 pp.
7. Byron, N. 2006. Challenges in defining, implementing and renewing forest policies. *Unasylva* 223(57): 10–15.
8. Enters, T., Ma, Q. and Leslie, R., eds. 2003. Forest policies in Asia — a regional synthesis. In *An overview of forest policies in Asia*. Bangkok, Thailand, FAO Regional Office for Asia and Pacific.
9. Finland's National Forestry Programme 2015. More Welfare from Diverse Forests — Government Resolution. 2008. Publications of the Finnish Ministry of Agriculture and Forestry, No 3b/2008. 50 pp.
10. FAO. 2001. Understanding national forest programs — guidance for practitioners. Rome.
11. FAO. 2008. Influencing policy processes — lessons from experiences, by M. Maetz and J. Balie. FAO Policy Assistance Series # 4. Rome
12. FAO. 2010. Key findings — Global Forest Resources Assessment 2010. Pamphlet, Rome.
13. National Forest Policy Statement. A New Focus for Australia's Forests. Second edition (1995). Commonwealth of Australia. 50 pp.
14. The Swedish Forestry Act. 1994. The Swedish Forest Agency. 8 pp.
15. The Swedish Forestry Model. 2009. Royal Swedish Academy of Agriculture and Forestry. 16 pp.