

## Международно-правовые принципы устойчивого управления лесами, экологический аспект

© 2010. А. И. Карпилович<sup>1</sup>, к.т.н., и.о. начальника, Е. М. Гордеева<sup>2</sup>, зам. главы,

<sup>1</sup>Департамент лесного хозяйства по Приволжскому Федеральному округу Рослесхоза,  
<sup>2</sup>Департамент лесного хозяйства Кировской области,  
e-mail: deples-pfo@mail.ru, gordeeva@ako.kirov.ru

В статье рассматриваются вопросы разработки современных международно-правовых принципов устойчивого управления лесами, являющихся важным компонентом биосферной, экологической и экономической безопасности, что подчеркнуто резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, провозгласившей 2011 год Международным годом леса.

The article considers the problems of working out contemporary international law principles of sustainable management of forests that are an important component of biospheric, ecological and economical safety. This fact was pointed out by the resolution of the General UNO Assembly that declared 2011 to be The Year of Forests.

Ключевые слова: лес, экология, международное право, принципы устойчивого управления лесами

Key words: forest, ecology, international law, principles of sustainable forest management

Проблема обеспечения экологической безопасности стала особенно актуальной в связи с возрастанием негативного воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной антропогенной деятельности, ростом количества техногенных катастроф, недостаточностью финансирования природоохранительной деятельности, частыми реформами государственного управления охраной природной среды, в том числе её важнейшей составляющей – лесами [1, 2].

Приоритетная роль важности сохранения и рационального использования лесов в решении этой проблемы объясняется тем, что они образуют на обширной части поверхности земной суши интенсивный растительный «... покров, выступающий в роли заряженно-энергией Солнца и углеродом атмосферы аккумулятора, хранителя вод, видового и генетического разнообразия живых существ, мощного демпферного механизма, сглаживающего пики атмосферных процессов и, конечно, источника жизненно важных благ для людей, живущих в этих лесах или рядом с ними...» [3].

На Земле леса занимают более 3,4 млрд. га, или 27% площади суши. Россия исторически считалась самой богатой лесной державой, и в наши дни она обладает самыми большими лесными территориями, составляющими совокупно около 22% мировых площадей леса

(площади лесов трех других ведущих лесных государств от мировых лесов составляют: Бразилии – 16%, Канады – 7%, США – 6%) [4, 5]. Площадь покрытых лесной растительностью земель России составляет 776,1 млн. га, в которых находится около 81,6 млрд. м<sup>3</sup> древесины, что составляет около четверти мировых запасов, всего же земель лесного фонда – 1173,1 млн. га, или 69% всех земель России [6]. В то же время эффективность работы лесопромышленного комплекса России остается исключительно низкой. Россия производит в 6–10 раз меньше добавленной стоимости в расчете на 1 м<sup>3</sup> потребленного древесного сырья в сравнении с Германией, Швецией, Финляндией, США, Австрией [7].

Русские ученые одними из первых начали разноплановое изучение лесов и обосновали исключительную их роль в планетарных процессах сохранения состава и пригодности для жизнедеятельности человека всех компонентов биосферы: атмосферы, гидросферы, геосферы – всех областей распространения жизни на нашей планете [8 – 10]. Доказано, что лесные биоценозы участвуют в глобальных циклах важнейших биогенных химических веществ, воды в наземных экосистемах, кислородного и углеродного обменов в тропосфере, почвообразовании, регулировании сезонных осадков, формировании погоды и климата, температурных колебаний на конкретных территориях,

определяют эффективность ведения сельского хозяйства, создают благоприятные условия для жизнедеятельности человека [9, 10].

Экологические аспекты привлекли общественное внимание, и их социальная значимость возросла во второй половине прошлого века. Экологические веяния проникли на уровень международных соглашений, в национальные законодательства, в административные и ведомственные акты и в общественное мнение. Такое возрастание экологического мегатренда продолжается и поныне.

Исключительная красота русского леса, жизнь в окружении богатейших своими природными ресурсами лесов, которые безвозмездно кормили, согревали и укрывали людей в тяжелые для страны времена социальных потрясений и чужеземных нашествий, а затем помогали быстро восстанавливать разрушенное хозяйство, сказались на духовном формировании национального характера и объясняют любовь российских народов к лесу [8 – 10].

В настоящее время ввиду интенсивной экономической интеграции государств, их тесных географических контактов (близость территорий, трансграничный обмен людскими и материальными потоками, воздушной и водной средой) нельзя обеспечить полную экологическую безопасность какого-либо отдельного государства или региона. Только правильно организованная международно-правовая кооперация в области охраны окружающей среды и рационального использования опыта передовых государств, достигших лучших экономических результатов при сохранении и улучшении экологической обстановки в своей стране, в том числе при разработке современных принципов управления лесами, позволит решить возникающие проблемы в лесопромышленном комплексе крупнейших лесных держав, к которым относится Россия [11, 12].

Определяющая роль лесов для экологической, экономической и социально-культурной устойчивости и безопасности России подчеркивается во многих документах в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, принятых государственными органами в последнее десятилетие: в Федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 гг.)» и её подпрограмме «Леса», в разработанных в развитие данной программы «Экологической доктрине Российской Федерации» и «Лесном кодексе Российской Федерации» [13 – 16].

Отмечая важность лесов для сохранения международной экологической безопасности и «...признавая, что леса и устойчивое ведение лесного хозяйства могут внести существенный вклад в устойчивое развитие, искоренение нищеты и достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, особо отмечая необходимость устойчивого использования всех видов лесов, включая уязвимые лесные экосистемы...», Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции от 20.12.2006 № 61/193 постановила – провозгласить 2011 год Международным годом лесов [17].

Привлечение внимания к вопросам устойчивого управления лесами связано прежде всего с тем, что международное сотрудничество по охране, защите, рациональному использованию и воспроизводству лесов в настоящее время осложняется бессистемным и фрагментарным состоянием международной нормативной базы в этих сферах. Мировой опыт показывает, что проблема устойчивого управления лесами с целью сохранения лесных экосистем не решается лишь путем ограничений и ужесточения пользования ими, вплоть до исключения из пользования значительных территорий отдельного государства. Нужны новые инструменты регулирования лесной «политики» для реализации обязательств в области устойчивого управления лесами.

Система международно-правового регулирования является наиболее целостной системой регулирования. По уровню организации и целостности она превосходит систему политического и других видов регулирования. Правовое регулирование более устойчиво, меньше зависит от политических колебаний, его результаты легче предвидеть. Оно более формализовано и точно, отличается определенностью содержания и обязательной силой [18].

Сегодня на развитие принципов международного права в области сохранения лесов и управления ими особенно влияют экономические, социальные и экологические мировые процессы. Как указал Шумилов В.М.: «...природа не является бесплатным приложением к экономике; она имеет свою стоимость...» [19]. Юридически равноценные принципы образуют корпус принципов – *jus cogens* (императивное право) [20, 21].

На международной конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. 70 стран подписали документ под названием «Лесные принципы», чем определили основную цель международных

принципов лесоводства – содействовать рациональному использованию, сохранению и развитию лесов и реализации их многоцелевых и взаимодополняющих функций и видов использования [22]. Генеральная Ассамблея ООН, подтверждая свою приверженность принципам международного «лесного» права, принятым в Рио-де-Жанейро, резолюцией от 31.01.2008 № 62/98 постановила принять «Лесные принципы» по всем видам лесов, которыми дополнила принципы международного права 1992 года в отношении лесов [23].

Подписав документы, государства-члены Генеральной Ассамблеи ООН взяли на себя добровольные обязательства разработать научно-обоснованные критерии и положения по устойчивому развитию лесов. В соответствии с этими обязательствами ряд стран, основываясь на общности географического положения и типов лесов, объединились по группам в так называемые международные «процессы» по разработке критериев и положений устойчивого лесопользования (Sustainable Forest Management – SFM). Например, в Монреальском процессе по лесам таежной и умеренной зон участвуют 12 стран мира, в том числе Россия, Канада, США, Япония и другие страны.

В Европе на уровне министров были проведены пять конференций (The Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe): в 1990 г. в Страсбурге (Франция), в 1993 г. в Хельсинки (Финляндия), в 1998 г. в Лиссабоне (Португалия), в 2003 в Вене (Австрия), в 2007 в Варшаве (Польша) [24, 25].

По инициативе Франции и Финляндии первая конференция на уровне министров по защите лесов в Европе (MCPFE) была проведена в Страсбурге в 1990 г. В конференции приняли участие 30 европейских стран, а также целый ряд межправительственных организаций в качестве наблюдателей. Исходя из необходимости трансграничной защиты лесов в Европе, участники приняли шесть резолюций. Эти Страсбургские резолюции заострили внимание в первую очередь на техническом и научно-исследовательском сотрудничестве с целью предоставления необходимых данных для принятия общих мер для лесов Европы.

На конференции по охране лесов в Хельсинки (Хельсинский процесс) страны-участники приняли ряд конкретных обязательств относительно принципов устойчивого управления лесопользованием в Европе (резолюция Н-1) и принципов сохранения

биологического разнообразия лесов в Европе (резолюция Н-2). В резолюции Н-1 устойчивое лесопользование определено как «управление лесами и лесными угодьями и их использование такими способами и в таких масштабах, которые обеспечивают сохранность их биологического разнообразия, продуктивности, способности к воспроизводству, жизнеспособности и потенциала выполнять в настоящем и в будущем соответствующие экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях и которые не наносят ущерба другим экосистемам».

На конференции в Лиссабоне в 1998 г. руководители лесных ведомств Европы рассмотрели выполнение обязательств, взятых в Хельсинки в 1993 г., и официально утвердили общеевропейские критерии и индикаторы устойчивого лесопользования.

Сорок европейских стран и Европейское сообщество подписали Венскую декларацию «Леса Европы – всеобщее благо, всеобщие обязанности» и приняли пять Венских обязательств. Венская декларация освещает разнообразные роли, которые играют леса в жизни как сельской местности, так и городского населения, затрагивает важность связей между организациями, отвечающими за состояние лесов и других экономических секторов, и подчеркивает значимость глобального подхода в этих вопросах. Венская декларация сосредоточена на сотрудничестве между различными хозяйственными секторами и национальными программами по поддержанию лесов, на экономической жизнеспособности долгосрочных лесных проектов, на социально-культурных вопросах, на разнообразии лесной флоры и фауны и на влиянии лесов на изменение климата. Кроме того, министры, ответственные за леса, одобрили проект о сотрудничестве между Советом министров по охране лесов Европы (СМОЛЕ) и Европейской/Общеевропейской Стратегии поощрения разнообразия ландшафта, которая также была принята министрами по защите окружающей среды на Пятой конференции министров «Окружающая Среда в Европе» (Май 2003 г.).

На конференции в Варшаве в 2007 г. министры и другие высокопоставленные представители 46 европейских стран, в том числе стран-участниц Европейского сообщества, утвердили Варшавскую декларацию и две Варшавские резолюции: «Леса, дерево и энергия» и «Леса и вода».

Всего, по данным ФАО (Food and Agriculture Organization), в мире известны девять региональных процессов (инициатив), в составе которых более 150 государств-членов, устанавливающих основные направления для дальнейшего развития устойчивого лесопользования [24]. Характерной особенностью этих процессов является рекомендательный характер всех разрабатываемых документов (т. е. необязательность следования им в практической деятельности органов лесного хозяйства государства-участника). Разрабатываемые межправительственными группами «критерии и индикаторы устойчивого управления лесами» лишь позволяют отслеживать крупномасштабные изменения, происходящие в лесном фонде стран-участниц этих групп, но не обеспечивают каких-либо принципов и стандартов устойчивого управления лесами и лесопользования.

Для крупных мировых экспортеров и импортеров древесной продукции более актуальной становится система добровольной лесной сертификации на неправительственном уровне. Независимая сертификация стимулирует заинтересованность участников в ответственном управлении [26]. В условиях рыночной экономики сертификат подтверждает устойчивое управление лесами с соблюдением всех законов, норм и правил, установленных определенным стандартом, а также позволяет лесопромышленникам и органам лесного хозяйства оценить уровень собственной работы и сообщить об этом потребителям через товарный знак.

Процесс добровольной лесной сертификации, как правило, включает научно-обоснованные принципы к неистощительному ведению лесного хозяйства, предусматривающему сохранение биоразнообразия, защиту дикой жизни; рациональному использованию лесных ресурсов и лесных площадей для удовлетворения социальных, экономических, экологических, культурных и духовных потребностей нынешнего и будущих поколений.

Предприятия, организации, учреждения, изъявившие желание сертифицироваться, принимают на себя обязательства следовать этим принципам. Оценка деятельности дается аудитором аккредитованной международной организации.

В настоящее время в мире действуют более 50 программ и организаций добровольной лесной сертификации, самыми крупными являются:

- Канадская ассоциация стандартизации (Canada's National Sustainable Forest Management Standard (CSA));
- Лесной попечительский совет (Forest Stewardship Council (FSC));
- Инициатива по устойчивому лесопользованию (Sustainable Forestry Initiative (SFI));
- Программа поддержки сертификации лесов, или Панъевропейская программа лесной сертификации (Program for the Endorsement of Forest Certification schemes или Pan-European Forest Certification (PEFC) [25].

Хотя первоначальной целью лесной сертификации являлась остановка уничтожения тропических лесов, наибольшее развитие сертификация приобрела в развитых «лесных» странах, таких, как Северная Америка, Канада, Россия. В Российской Федерации наибольшее распространение получили системы добровольной лесной сертификации на принципах FSC- и PEFC сертификации.

Лесной попечительский совет (FSC) – это неправительственная некоммерческая международная организация, в состав которой входит свыше 130 членов из 33 стран. FSC состоит из представителей природоохранных организаций, лесоводов, лесопромышленников, экономистов, общественных организаций, учреждений, защищающих интересы коренного населения, сертифицирующих организаций. Цель FSC – содействие становлению независимой лесной сертификации, обеспечение экологически грамотного, социально и экономически выгодного управления лесами во всём мире, а также обучение и маркетинг. Добровольная сертификация производится только при желании и готовности владельца леса (лесозаготовителя) удостоверить уровень ведения лесного хозяйства (переработки). Сертифицируются ведение лесного хозяйства и продукция лесозаготовки и переработки, а также недревесные продукты [26].

Панъевропейская система лесной сертификации (PEFC) – программа, которая основывается на 7 критериях устойчивого лесопользования, дополняющихся 27 количественными и описательными индикаторами на национальном уровне. Каждая страна имеет возможность вести их дальнейшую разработку. Цель системы – обеспечить взаимное признание национальных и региональных сертификационных систем за счет минимальных общих требований и единого логотипа для лесопродукции. В настоящее время в странах, входящих в Панъевропейскую систему лесной сертификации, сертифицировано около



46,1 млн. га лесных земель. В рамках этой программы разработана система добровольной сертификации лесоупользования в России (РССЛ), при разработке которой учтены требования, предъявляемые советом РЕФС к национальным системам лесной сертификации.

Предполагается, что в России к 2020 г. сертификаты будут иметь вся древесина и изделия из нее, как поступающие на экспорт, так и закупаемые для удовлетворения нужд Российской Федерации, что явится одним из основополагающих условий укрепления экономического, экологического и социально-культурного компонентов устойчивого развития лесов России [27, 28].

В последние десятилетия в качестве своеобразных путеводителей в мировом лесном хозяйстве служат ежегодные обзоры состояния лесного сектора, отчеты о результатах глобальной инвентаризации лесов, выпускаемые специалистами ООН каждые 5 лет, каждые два года дается «Обзор состояния лесов мира» (State of the World Forests, SOFO). Последний обзор состояния лесов опубликован в 2009 г. В обзорах даются соответствующие прогнозы на краткосрочные и отдаленные периоды до 2020, 2030 и 2040 гг. С учетом предполагаемых изменений и прошлых тенденций специалисты ООН прогнозируют повсеместное возрастание экологической и социально-экономической роли лесов: в сохранении биоразнообразия, в повышении влияния на изменение климата, в защите от опустынивания и деградации земель, в повышении водосборных функций леса [29].

### Литература

1. Писаренко А.И., Страхов В.В. О Лесном кодексе в эпоху модернизации страны // Лесное хозяйство. 2010. № 2. С. 2–6.
2. Дубовик О.Л. Экологическое право. М.: Проспект, 2010. 720 с.
3. Шутов И.В. Почему оказалось забытым лесное хозяйство // Лесное хозяйство. 2010. № 2. С. 14–15.
4. Алексеев В.А., Марков М.В. Статистические данные о лесном фонде и изменение продуктивности лесов России во второй половине XX века. СПб. 2003. С. 22.
5. Лесной фонд России. Справочник. М. 2003. С. 13–15.
6. Энциклопедия лесного хозяйства: в 2-х томах / Под ред. С.А. Родина. Т 1. М.: Изд-во ВНИИЛМ, 2006. 371 с.
7. Клейнхоф И.А. Системный подход к реформированию управления лесами и лесным хозяйством // Лесное хозяйство. 2008. № 6. С. 10–12.
8. Тепляков В. К. Лес в истории допетровской Руси. М. 1992. 80 с.
9. Редько Г. И., Редько Н. Г. История лесного хозяйства России. Пушкино. 2004. 456 с.
10. Орлов М.М. Лесоустройство. М. 2006. 319 с.
11. Писаренко А.И., Страхов В.В. Леса и вода – единая основа устойчивого развития // Лесное хозяйство. 2009. № 1. С. 5–7.
12. Трейфельд Р.Ф. Вклад лесоустройства в реализацию международных обязательств России по проблеме глобального потепления климата // Лесное хозяйство. 2007. № 3. С. 7–8.
13. Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002–2010 гг.)», подпрограмма «Леса», утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 года // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. II). С. 4973.
14. Сборник нормативных правовых актов в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов (по состоянию на 1 июля 2002 г.). М. 2002. 640 с.
15. Экологическая доктрина Российской Федерации // Распоряжение Председателя Правительства Российской Федерации «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации» от 31.09.2002 г. № 1225-р.
16. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ // Российская газета. 8 декабря 2006 г.
17. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.2006. № 61/193.
18. Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекяшева. М.: Проспект, 2007. 81 с.
19. Шумилов В.М. Международное право. М.: ВЕЛБИ, 2007. С. 64.
20. Пуряева А.Ю., Пуряев С.А. Лесное право. М.: Деловой двор, 2009. 408 с.
21. Экологическое право / Под ред. Т.С. Бакунина, Г.Е. Быстров, Г.В. Выпханова и др. М.: Проспект, 2008. 656 с.
22. <http://www.un.org/russian/document/declarat/forest.htm>.
23. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 31.01.2008. № 62/98.
24. OECD Foresight Forum, Next Generation Networks: Evolution and Policy Considerations. Draft Summary Report. Budapest. 2006. 17 p.
25. Gane Michael Forest Strategy: Strategic Management and Sustainable Development for the Forest Sector. Springer. 2007. 414p.
26. Рябников В. Добровольная лесная сертификация // Живой лес. № 1 (10) 2010. С. 96–97.
27. Моисеев Н.А. Лесная экономика: проблемы и решения // Лесное хозяйство. 2010. № 2. С. 7–11.
28. Савинов А.И. Государственное лесное планирование и лесной план субъекта Российской Федерации // Лесное хозяйство. 2009. № 1. С. 2–4.
29. Писаренко А.И. Мировое лесное хозяйство с точки зрения интересов России // Лесное хозяйство. 2010. № 3. С. 2–6.