

# FORESTRY LEGISLATION IN AZERBAIJAN, CENTRAL ASIAN COUNTRIES AND TURKEY

Common issues and guidelines for reform

## ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В АЗЕРБАЙДЖАНЕ, СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ТУРЦИИ

Общие вопросы и руководства для реформы



Cover photographs: FAO SEC

Обложка фотографий: ФАО СЕК

**FORESTRY LEGISLATION IN  
AZERBAIJAN, CENTRAL ASIAN COUNTRIES AND TURKEY  
Common issues and guidelines for reform**

**ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В  
АЗЕРБАЙДЖАНЕ, СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ТУРЦИИ  
Общие вопросы и руководства для реформы**

**Maria Teresa Cirelli  
Мария Тереза Цирелли**

**FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS  
ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Ankara/АНКАРА, 2013

The designations employed and the presentation of material in this information product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) concerning the legal or development status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. The mention of specific companies or products of manufacturers, whether or not these have been patented, does not imply that these have been endorsed or recommended by FAO in preference to others of a similar nature that are not mentioned.

The views expressed in this information product are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views or policies of FAO.

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения или политику ФАО.

ISBN 978-92-5-007460-3

© ФАО/ФАО 2013

FAO encourages the use, reproduction and dissemination of material in this information product. Except where otherwise indicated, material may be copied, downloaded and printed for private study, research and teaching purposes, or for use in non-commercial products or services, provided that appropriate acknowledgement of FAO as the source and copyright holder is given and that FAO's endorsement of users' views, products or services is not implied in any way.

All requests for translation and adaptation rights, and for resale and other commercial use rights should be made via [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) or addressed to [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

FAO information products are available on the FAO website ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) and can be purchased through [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

ФАО приветствует использование, тиражирование и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте. Если не указано иное, этот материал разрешается копировать, скачивать и распечатывать для целей частного изучения, научных исследований и обучения, либо для использования в некоммерческих продуктах или услугах при условии, что ФАО будет надлежащим образом указана в качестве источника и обладателя авторского права, и что при этом никоим образом не предполагается, что ФАО одобряет мнения, продукты или услуги пользователей.

Для получения прав на перевод и адаптацию, а также на перепродажу и другие виды коммерческого использования, следует направить запрос по адресам: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) или [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

---

**CONTENTS**

FOREWORD.....	vii
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	viii
ACKNOWLEDGMENTS .....	ix
ОТ АВТОРА.....	ix
INTRODUCTION .....	1
1. FORESTRY LEGISLATION IN CONTEXT: INTERNATIONAL LEGAL .....	
INSTRUMENTS AND NATIONAL POLICIES AND LEGAL FRAMEWORKS..2	
1.1 Global instruments .....	2
1.2 Regional instruments.....	6
1.3 National forest policies and legal frameworks .....	7
2. OVERVIEW OF FORESTRY LEGISLATION.....	7
2.1 Azerbaijan .....	7
2.1.1 Overview of the legal framework .....	7
2.1.2 Institutions and role of stakeholders.....	8
2.1.3 Land and forest tenure.....	8
2.1.4 Forest management, protection and utilization .....	9
2.1.5 Forest fires .....	9
2.1.6 Law enforcement .....	9
2.1.7 Support to forestry .....	10
2.2 Kazakhstan.....	10
2.2.1 Overview of the legal framework .....	10
2.2.2 Institutions and role of stakeholders.....	10
2.2.3 Land and forest tenure.....	11
2.2.4 Forest management, protection and utilization .....	12
2.2.5 Forest fires .....	14
2.2.6 Law enforcement .....	14
2.2.7 Support to forestry .....	14
2.3 Kyrgyzstan.....	15
2.3.1 Overview of the legal framework .....	15
2.3.2 Institutions and role of stakeholders.....	15
2.3.3 Land and forest tenure.....	16
2.3.4 Forest management, protection and utilization .....	17
2.3.5 Forest fires .....	18
2.3.6 Law enforcement .....	19
2.3.7 Support to forestry .....	19
2.4 Tajikistan .....	19
2.4.1 Overview of the legal framework.....	19
2.4.2 Institutions and role of stakeholders .....	20
2.4.3 Land and forest tenure .....	20

---

2.4.4 Forest management, conservation and utilization .....	21
2.4.5 Forest fires .....	21
2.4.6 Law enforcement .....	21
2.4.7 Support to forestry .....	22
2.5 Turkey.....	22
2.5.1 Overview of the legal framework.....	22
2.5.2 Institutions and role of stakeholders.....	23
2.5.3 Land and forest tenure.....	24
2.5.4 Forest management, conservation and utilization.....	25
2.5.5 Forest fires .....	27
2.5.6 Law enforcement .....	28
2.5.7 Support to forestry .....	28
2.6 Turkmenistan.....	29
2.6.1 Overview of the legal framework.....	29
2.6.2 Institutions and role of stakeholders.....	29
2.6.3 Forest management, protection and utilization .....	29
2.7 Uzbekistan.....	30
2.7.1 Overview of the legal framework.....	30
2.7.2 Institutions and role of stakeholders.....	30
2.7.3 Land and forest tenure.....	31
2.7.4 Forest management, protection and utilization .....	31
2.7.5 Forest Fires .....	32
2.7.6 Law enforcement .....	33
2.7.7 Support to forestry .....	33
3. DISCUSSION.....	33
3.1 Forest policy.....	33
3.2 Legislative drafting style.....	34
3.3 Scope of application of the law and land use planning .....	35
3.4 Public participation .....	36
3.5 Institutional aspects.....	39
3.6 Management planning.....	40
3.7 Forest utilization .....	40
3.8 Community based forest management .....	42
3.9 Forest fires .....	43
3.10 Private forestry .....	44
3.11 Support to forestry.....	45
3.12 Enforcement .....	45
4. GUIDELINES FOR REFORM.....	46
4.1 Explanatory introduction to the guidelines.....	46
4.2 Recommended guidelines.....	47
LEGISLATION CITED .....	51
BIBLIOGRAPHY .....	55

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	57
1. ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В КОНТЕКСТЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ, НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ОСНОВА .....	58
1.1 Глобальные инструменты .....	58
1.2 Региональные инструменты.....	63
1.3 Национальная лесная политика и правовые основы .....	64
2. ОБЗОР ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	65
2.1 Азербайджан.....	65
2.1.1 Обзор правовой структуры.....	65
2.1.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон.....	65
2.1.3 Землевладение и лесовладение .....	65
2.1.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование .....	66
2.1.5 Лесные пожары.....	67
2.1.6 Обеспечение правопорядка.....	67
2.1.7 Поддержка лесного хозяйства .....	67
2.2 Казахстан .....	68
2.2.1 Обзор правовой структуры.....	68
2.2.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон.....	68
2.2.3 Землевладение и лесовладение .....	69
2.2.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование .....	70
2.2.5 Лесные пожары.....	72
2.2.6 Обеспечение правопорядка.....	72
2.2.7 Поддержка лесного хозяйства .....	73
2.3 Кыргызстан .....	73
2.3.1 Обзор правовой структуры.....	73
2.3.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон.....	74
2.3.3 Землевладение и лесовладение .....	75
2.3.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование .....	76
2.3.5 Лесные пожары.....	78
2.3.6 Обеспечение правопорядка.....	78
2.3.7 Поддержка лесного хозяйства .....	78
2.4 Таджикистан .....	79
2.4.1 Обзор правовой структуры.....	79
2.4.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон.....	79
2.4.3 Землевладение и лесовладение .....	80
2.4.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование .....	80
2.4.5 Лесные пожары.....	81
2.4.6 Обеспечение правопорядка.....	81
2.4.7 Поддержка лесного хозяйства .....	81

---

2.5 Турция .....	81
2.5.1 Обзор правовой структуры.....	81
2.5.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон .....	82
2.5.3 Землевладение и лесовладение .....	84
2.5.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование .....	85
2.5.5 Лесные пожары.....	88
2.5.6 Обеспечение правопорядка.....	88
2.5.7 Поддержка лесного хозяйства .....	89
2.6 Туркменистан .....	90
2.6.1 Обзор правовой структуры.....	90
2.6.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон .....	90
2.6.3 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование .....	91
2.7 Узбекистан .....	91
2.7.1 Обзор правовой структуры.....	91
2.7.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон .....	91
2.7.3 Землевладение и лесовладение .....	92
2.7.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование .....	93
2.7.5 Лесные пожары.....	94
2.7.6 Обеспечение правопорядка.....	94
2.7.7 Поддержка лесному хозяйству .....	95
3. ОБСУЖДЕНИЯ .....	95
3.1 Вид законодательной разработки.....	95
3.2 Сфера применения закона и планирования землепользования.....	96
3.3 Участие общественности .....	97
3.4 Учрежденческие аспекты.....	101
3.5 Лесная политика .....	102
3.6 Планирование управления.....	103
3.7 Лесопользование.....	103
3.8 Общинное лесопользование .....	105
3.9 Лесные пожары.....	107
3.10 Частное лесное хозяйство .....	107
3.11 Поддержка лесного хозяйства.....	109
3.12 Правоприменение.....	109
4. РУКОВОДСТВА ДЛЯ РЕФОРМЫ .....	111
4.1 Пояснительное введение в руководства .....	111
4.2 Рекомендуемые руководства.....	111
ССЫЛКИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	115
ЛИТЕРАТУРА.....	121



## FOREWORD

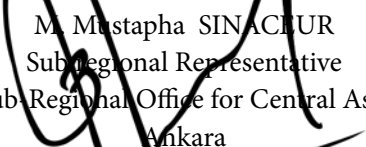
FAO is dedicated to assisting countries to achieve the goals of the World Food Summit and those contained in the Millennium Declaration. Forestry can make a significant contribution in this regard because many of the poorest people in the world live in and around forested areas, and therefore depend on these resources for subsistence and livelihoods.

Recognizing the value and importance of forests for society, establishing sound policies and laws in order to ensure that this value is protected, maintained and enhanced is the main task of policy- and law-makers. Unlike in the past, when management of forests was often delegated to technical experts, governments and other stakeholders from different backgrounds now take part in forest management with renewed attention.

FAO has launched an initiative for the development of forestry legal frameworks for Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkey, Turkmenistan and Uzbekistan. The main aim of this initiative is to develop a common understanding of issues arising in the formulation and implementation of forestry legislation and to consider further cooperation towards legislative reforms.

As a result of this initiative, *“Forestry Legislation In Azerbaijan, Central Asian Countries and Turkey; Common Issues and Guidelines for Reform”* has been prepared and published to share some of the main lessons that have emerged and draw from these experiences to formulate recommended guidelines, aiming to support countries in planning forest sector reforms.

FAO hopes that cooperation among the countries, which have participated in this initiative, will continue through further exchange of experiences, including any appropriate further refinement of the guidelines, and will lead to a significant strengthening of their legal frameworks.



M. Mustapha SINACTUR  
Subregional Representative  
Sub-Regional Office for Central Asia  
Ankara

## ПРЕДИСЛОВИЕ

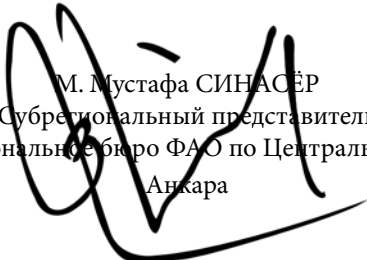
Деятельность ФАО посвящена оказанию помощи странам достичь целей Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия и целей Декларации тысячелетия. Лесное хозяйство может в значительной степени способствовать данному вопросу, так как большое количество беднейшего населения живет вокруг лесных массивов, и следовательно, эти ресурсы позволяют им обеспечивать свое пропитание и средства к существованию.

Признавая ценность и важность лесов для общества, разработка обоснованной политики и законов, обеспечивающих защиту, поддержку и укрепление этих ценностей является главной задачей директивных и законотворческих органов. В отличие от прошлого, когда эксперты по техническим вопросам, правительства и другие заинтересованные стороны из разных слоев общества не имели зачастую полномочий участвовать в управлении лесными ресурсами, сегодня эти группы, со своими новейшими перспективами, принимают участие в управлении лесными ресурсами.

ФАО выступила с инициативой разработать правовые рамки лесного хозяйства Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Турции, Туркменистана и Узбекистана. Основной целью инициативы является изложение общего понимания проблем, возникающих при разработке и выполнении законодательства, а также рассмотрение вопроса развития дальнейшего сотрудничества по проведению законодательных реформ.

Как результат этой инициативы был подготовлен и опубликован документ *«Лесное законодательство в Азербайджане, странах Центральной Азии и Турции; Общие вопросы и руководства для реформы»*. Цель документа – распространить основные знания, накопленные в процессе подготовки и перенять этот опыт при разработке рекомендуемых руководящих принципов, направленных на поддержку работ стран по проведению реформ лесного сектора.

ФАО надеется, что сотрудничество стран-участниц данной инициативы будет развиваться посредством обмена опытом, в том числе посредством внесения любых соответствующих дальнейших доработок руководящих принципов, а также укрепит их правовые рамки.



М. Мустафа СИНАСЕР  
Субрегиональный представитель  
Субрегионального бюро ФАО по Центральной Азии  
Анкара

---

## ACKNOWLEDGMENTS

The author would like to thank all the officials and experts who took part in the Astana and Istanbul workshops, contributing essential information and ideas to the process of writing this study.

Among them, she is particularly grateful to Ali Temerit, Chief Expert, Ministry of Forestry and Water Affairs, Turkey, and Yusuf Güneş, Professor, Faculty of Forestry, Istanbul University, who have made a special effort in reviewing earlier drafts of the study, providing useful insights of the Turkish experience in forestry legislation reforms.

## ОТ АВТОРА

Автор хотела бы поблагодарить всех должностных лиц и экспертов, принявших участие в семинарах в Астане и Стамбуле, и предоставивших необходимую информацию и идеи в процессе написания данного исследования.

Среди них, она особенно благодарна Али Тэмериту, главному эксперту министерства лесного хозяйства и водных дел, Турции и Юсуфу Гюнешу, профессору факультета лесного хозяйства Стамбульского университета, которые приложили особые усилия при рассмотрении ранних проектов исследования, предоставляя полезную информацию из опыта в проведении реформ лесного законодательства в Турции.



## INTRODUCTION

FAO has launched an initiative for the cooperation of Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkey, Turkmenistan and Uzbekistan on the development of their forestry legal frameworks. A first Workshop on Forestry Legislation Development and Harmonization in Central Asia, held in Astana on 18-21 October 2011, aimed at developing a common understanding of issues arising in the drafting and implementation of forestry legislation and considering possible future cooperation in legislative reforms. The Workshop was attended by representatives and experts of every country (with the exception of Turkmenistan), who presented their respective legal frameworks on the basis of a questionnaire which they had received in advance. Participants shared past experiences and considered prospects for future common steps.

Following the Workshop, a first draft of this study was prepared, including an overview of every country's legislation and a discussion of common significant issues. Participating governments contributed by supplying further information on request.

The subsequent FAO Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC Countries, held in Istanbul on 16-18 July 2012, further contributed to the revision of both the descriptive and the analytical part of the study, leading to the formulation of the guidelines included in this final version.

The study has therefore been able to benefit from the review of experts from most of the concerned countries and first-hand information provided by them. Most of the guidelines for reform proposed in its chapter 4 have been discussed at the workshop and general consensus has been reached on them. One of the limits of the study, however, is the fact that the author has only been able to examine the legislation in summaries or translations, rather than in the respective original languages. Some of the legislation (especially legislation other than the principal forest law, and subsidiary legislation) is cited only based on brief information provided by participants in the workshops.

The brief guidelines set out in chapter 4 of the study focus on the issues which appear to be most critical in the region and are intended to orient the further assessment of existing legal frameworks and the development of future legislative reforms.

It is hoped that the cooperation among the countries that have participated in this initiative will continue through any means of exchanging experiences, including any appropriate further refinement of the guidelines, and will lead to a significant strengthening of their legal frameworks.

The initiative has followed the Wildlife Initiative for Central Asia and the Caucasus (WICAC), first undertaken in 2006 by FAO in cooperation with the International Council for Game and Wildlife Conservation (CIC). Among other outputs, WICAC led to the publication of "Principles for Developing Sustainable Wildlife Management Laws".

# 1. FORESTRY LEGISLATION IN CONTEXT: INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENTS AND NATIONAL POLICIES AND LEGAL FRAMEWORKS

## 1.1 GLOBAL INSTRUMENTS

While there is no global convention focusing exclusively on forestry, there are many that do affect trees and forests and that must therefore be taken into close consideration in analyzing countries' forestry legislation and considering prospects for reforms.

The following table indicates the status of ratification of some relevant conventions by FAO SEC countries. A brief overview of the contents of the same conventions follows.

	Azerbaijan	Kazakhstan	Kyrgyzstan	Tajikistan	Turkey	Turkmenistan	Uzbekistan
Aarhus	2001	2001	2001	2001		2001	2001
CITES	1999	2000	2007		1996		1997
Ramsar	2001	2007	2003	2001	1994	2009	1998
WHC	1994	1994	1995	1991	1983	1991	1991
CMS		2006		2001			1998
CBD	2000	1994	1996	1998	1997	1996	1995
UNFCCC	1995	1995	2000	1998	2004	1995	1993
Kyoto	2000	2009	2003	2008	2009	1999	1999
UNCCD	1998	1997	1997	1997	1998	1996	1995

The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 1998, requires its parties to put in place a process for people to obtain environmental information – and therefore including forest-related information - at reasonable conditions (for example small fees, adequate application forms, time limits for supplying the information requested etc.). Countries also have to refrain from setting out excessive restrictions of access to information on forestry data. An example of preventing excessive restrictions would be limiting the possible reasons for denying access to information to a specific list.

The countries' legislations also have to ensure that information regarding significant decisions to be made (for example, proposed forestry management plans, proposed declarations of forest reserves or other categories of forests) is made adequately available to the public.

To comply with these obligations, Governments must have a system in place to systematically collect information. In the forestry sector, for example, the legislation has to make the keeping of inventories and their regular updating compulsory.

Access to information - the first objective of the Convention - is essential to the implementation of its second objective, i.e., public participation in decision making. This requires that reasonable opportunity to provide opinions be expressly given and that such opinions must be taken into account before significant decisions, such as the adoption of legislation and management plans and the categorization of forest areas. In a democratic society, choices regarding resource use and conservation cannot be reserved solely to the technical expertise of forest professionals.

Finally, to comply with the Convention, procedures guaranteeing public access to justice must be in place for violations of environmental law, including cases in which access to information is denied. These are usually a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by law.

The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES), Washington, 1973, aims to ensure that international trade in specimens of wild animals and plants does not threaten the survival of the species. CITES therefore protects endangered species by restricting and regulating their international trade through export permit systems.

For species threatened with extinction (listed in Appendix I to the Convention), export permits may be granted only in exceptional circumstances and subject to strict requirements. The importation of these species also requires a permit, while trade for primarily commercial purposes is not allowed.

For species which may become endangered if their trade is not subject to strict regulation (listed in Appendix II), export permits (including for commercial trade) can only be granted if export is not detrimental to the survival of that species and if other requirements are met.

A third list (Appendix III) includes species subject to national regulation and needing international co-operation for trade control: in this case, export permits may be granted for specimens not obtained illegally.

Forestry legislation must ensure (unless another law already does so) that the issue of permits to trade in forest resources subject to CITES be linked to the CITES permit system. The respective responsibilities of CITES authorities and forestry authorities also have to be clearly allocated.

According to the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitats, Ramsar, 1971, parties must designate wetlands in their territory for inclusion in a List of Wetlands of International Importance, and promote their conservation and wise use, for example by establishing nature reserves. Wise use refers to the "sustainable utilization for the benefit of humankind in a way compatible with the maintenance of the natural properties of the ecosystem."

Forestry legislation may concern areas which have been declared or are appropriate for declaration as Ramsar sites. The legislation must therefore ensure that, where

more than one authority is involved in the management of Ramsar sites, respective responsibilities be clearly set out.

The World Heritage Convention (WHC), Paris, 1972, provides for the identification and conservation of sites of outstanding universal value from a natural or cultural point of view, to be included in the World Heritage List. Parties to the Convention are obliged to take appropriate measures for ensuring the identification, protection and transmission of natural heritage to future generations.

As for Ramsar sites, in the case of World Heritage sites which may be subject to forestry legislation, attention will have to be paid to coordination among the powers of concerned authorities.

The Convention on Migratory Species (CMS), Bonn, 1979, aims to conserve terrestrial, aquatic and avian species throughout their range of migration. Migratory species threatened with extinction are listed in Appendix I of the Convention. CMS Parties must strive towards strictly protecting these animals, conserving or restoring their habitats. Migratory species that need or would significantly benefit from international co-operation are listed in Appendix II of the Convention. For their protection, the Convention encourages the range States to enter into global or regional Agreements. Forestry legislation may affect areas which are within migratory ranges of CMS species, thus coordination among respective measures and responsible authorities concerned would be essential.

The Convention on Biological Diversity (CBD), Rio de Janeiro, 1992, reflects the increased global awareness of the interdependence among species. The Convention provides for the conservation and sustainable use of biodiversity. Biological diversity under the Convention is defined as “the variability among living organisms”, including “diversity within species, between species and of ecosystems” (art. 2).

The CBD’s objectives include not only the conservation, but also the sustainable use of biodiversity components, as well as the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources (art. 1). Sustainable use is defined as using biodiversity components “in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations” (art. 2). This concept is particularly relevant for the sustainable management of forests, as it entails, at a minimum, that countries adopt a holistic approach to biodiversity, monitor its use, base measures on up-to-date information and scientific research and progressively adapt them. Parties must, “as far as possible and as appropriate”, establish a system of protected areas, rehabilitate and restore degraded ecosystems and promote recovery of threatened species. To this effect, the role of national legislation is emphasized (art. 8) and the provisions of the Convention are therefore of direct relevance to the drafting of forestry legislation.



The parties to the CBD have further adopted the Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable Use of Biodiversity, which provide guidance to ensure that the use of the components of biodiversity will not lead to its long-term decline. Principle 2 requires that “local users of biodiversity” “be sufficiently empowered and supported by rights to be responsible and accountable for the use of the resources concerned”, relating accountability for resource use to appropriate rights to public participation

The UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), New York, 1992, commits parties to the sustainable management of forests for their climate-related functions as carbon sinks (art. 4). The Kyoto Protocol sets binding targets (rather than simply encouraging, as the Convention had done) for 37 industrialized countries and the European community for reducing greenhouse gas (GHG) emissions. The Protocol calls upon all parties to develop programmes related, *inter alia*, to forests containing measures to mitigate climate change and measures to facilitate adequate adaptation to climate change (art. 10). In drafting forestry legislation, aspects related to climate-related functions, particularly in management planning, will have to be taken into account.

The UN Convention to Combat Desertification (UNCCD), Paris, 1994, requires parties to adopt national plans and strategies against land degradation and desertification, which usually include forest-related measures. Implementing UNCCD contributes to supporting an ecosystem approach to sustainable forest management as part of preventing drought and desertification. To this end, the Convention also calls upon parties to facilitate the participation of local populations (art. 5). In drafting forestry legislation and particularly requirements for management planning, the desertification-related aspects will have to be taken into account.

In addition to the legally binding international agreements, the UN Conference on Environment and Development of 1992 also generated a statement of non-legally binding “Forest Principles”. The work of various international actors, particularly within the framework of the UN Forum on Forests, has then led to the adoption of the Non-legally Binding Instrument on All Types of Forests by the UN General Assembly in early 2008. The Instrument encourages partnerships, including public-private partnerships and joint programmes with stakeholders. The Instrument also encourages the promotion of active and effective participation by “major groups as identified in Agenda 21”<sup>1</sup>, local communities, forest owners and other stakeholders in the development, implementation and assessment of forest-related policies, measures and programmes.

---

<sup>1</sup> Pursuant to the Instrument, “the major groups identified in Agenda 21 are women, children and youth, indigenous people and their communities, non-governmental organizations, local authorities, workers and trade unions, business and industry, scientific and technological communities, and farmers.”

Although the negotiations that took place before the adoption of these “soft law” instruments did not lead to the formulation of a binding international agreement on forests, their contents widely reflect the general opinion of the international community on forestry matters and have significantly inspired the forestry legislation of countries which have undertaken reforms in the past decades.

## 1.2 REGIONAL INSTRUMENTS

Within the context of the Ministerial Conference for the Protection of Forests in Europe, which met on seven occasions since 1990, European countries, including Turkey, have recently undertaken a process for the adoption of a legally binding agreement on forests. The significant decision to establish an Intergovernmental Negotiating Committee was adopted at the 2011 Oslo Ministerial Conference.<sup>2</sup>

Although the level of cooperation among the countries of the region considered in this study has not reached a stage similar to that accomplished in Europe, these countries have a fairly long experience of collaboration with each other, and have in some cases already adopted formal cooperation agreements. In particular, between 1996 and 1998 Turkey entered into agreements for cooperation in the environmental and forestry sector with each of the Central Asian countries and Azerbaijan. Some of these agreements also touch upon the subject of the countries’ respective forestry legislation, foreseeing cooperation.

For example, the “Protocol related to forestry between the Republic of Turkey and the Republic of Uzbekistan” was adopted in 1997. Its parties undertook to “evaluate” existing forestry regulations considering international organizations and regulations, and to consider the exchange of information on legislation and its implementation to be priorities (Art. I).

Similarly, the “Memorandum on Mutual cooperation between the Ministry of Forestry of Turkey and the Ministry of Nature Utilizations and Environmental Protection of Turkmenistan” of 1998 recognizes the importance of cooperation on forestry matters, with a view to carrying out countries’ responsibilities concerning the protection and development of forests at the regional as well as the global level. Among the numerous activities on which cooperation is to be undertaken, the Memorandum lists the “evaluation” of legislation, and expressly requires the participation of the private sector and NGOs (art. I). The duration of the agreement is five years and will be automatically renewed unless otherwise determined (art. III).

These initiatives remain at the bilateral level, but are nonetheless a sign that there is considerable interest in seeking common forestry and environmental measures

---

<sup>2</sup> The Conference was attended by high-level representatives from 42 countries and the European Union, 6 non-European observer countries, numerous international organizations and environmental and social NGOs, forest owners’ associations and the forest industry.

among the countries in the region. The level of cooperation reached thus far, however, does not yet seem to envisage the possibility of working towards the adoption of an international legal instrument setting out common measures for the sustainable management of the forests of the region.

### **1.3 NATIONAL FOREST POLICIES AND LEGAL FRAMEWORKS**

Ideally, forestry legislation in any country should be placed within the framework of applicable international agreements, as well as of the national forest policy and the domestic legislation applicable to related subjects.

The adoption of a national forest policy embodying the objectives of the sector and the principles and means for their implementation is widely recommended as an essential instrument to orient forest management. The forestry legislation should be conceived as an instrument to implement the policy, and will need to be amended following significant policy reforms. Where the situation is less ideal and an official policy is not in place, legislative drafting processes should serve as an opportunity to rationally set out policy choices, on which the legislation in any case has to be based.

The legislation can, in turn, also serve as an instrument to improve the process of adoption and revision of national forest policies, by making the adoption of an official policy compulsory for the administration, and by expressly requiring a participatory approach.

As regards the relation of forestry legislation with legislation applicable to related sectors, the analysis made in this study is limited, given also the difficulty in examining texts in different languages. A few general considerations may however be made. Avoiding conflicts and overlaps among legal provisions is essential, so special attention must be paid for this purpose in the drafting of forestry legislation. This may be difficult, because a complete separation of functions among authorities dealing with different natural resources such as forestry, wildlife and environment, may not be possible. However, efforts could be made to promote coordination among the different authorities, requiring consultation before certain decisions are adopted or creating inter-ministerial bodies with shared responsibilities.

## **2. OVERVIEW OF FORESTRY LEGISLATION**

### **2.1 AZERBAIJAN**

#### **2.1.1 Overview of the legal framework**

The Constitution of Azerbaijan of 1995 contains some basic provisions regarding natural resources and establishes a right to live in a healthy environment. The current

Forest Code was adopted in 1999 and is now undergoing a process of revision. The Wildlife Law is of the same year. Some 60 texts of subsidiary legislation are in place, such as the “Rules on monitoring of forests”, “Rules on forest management”, “Rules on short-term use of forests for periods of up to one year” and an “Order on access to information on forest resources to individual and legal entities”.

The Law on environmental protection has also been in force since 1999, while a law on environmental safety was adopted in 2007. The Law on hunting was adopted in 2004. The Land Code is of 1999. A Code of Administrative Violations, Criminal Code and Code of Criminal Procedure set out forestry-related violations and penalties.

There is no official forest policy in place.

### **2.1.2 Institutions and role of stakeholders**

The Ministry of Ecology and Natural Resources is responsible for the sustainable management of natural resources, with special attention on mining, flora, fauna, soil, water and related aspects, including forestry. There are no particular provisions regarding involvement of the public in forestry decision making.

A Law on access of the public to environmental information is in place and regulations more specifically regarding forest resources have been adopted. Some forestry information is published on the Internet and regularly updated. The law on state security of 1996 establishes that access to information may be limited for “strategic” reasons.

### **2.1.3 Land and forest tenure**

The Constitution establishes that natural resources are the property of the State (art. 14).

The Land Code recognizes state, municipal and private ownership of land (art. 5).

The Forest Code includes a definition of forest “from a biological point of view”: “a unity of land, water, trees, bushes, grass, animals, microorganisms and other species of the environment, which are interconnected and influencing each other” (art. 1).

Forests and forest land of the “Forest Fund”<sup>3</sup> are state property. No other form of property is envisaged for forests, but non-forest-tree species (“tree-bush” species) may be privately held (art. 7) and disposed of in accordance with the law (art. 12).

---

<sup>3</sup> The term “Forest Fund” is widely utilized in translations of forest laws of Eastern Europe and the former Soviet Union, and is therefore being used also in this study, although a preferable translation would perhaps be “forest estate”. Although definitions of the term vary from one country to another, the term is generally used to refer to all areas (usually, but not necessarily fully covered by forests) to be made subject to a specific forestry regime.

These provisions are, therefore, not completely clear as to the possibility of privately owning forests or forest trees, whether planted or naturally growing.

Efforts are under way for the creation of municipal forests, owned by city councils.

#### **2.1.4 Forest management, protection and utilization**

The Forest Code expressly requires forestry cadastre data to be used as a basis for forest management (art. 29).

There are no particular provisions referring to participation of the public in forest management, although the involvement of local authorities is envisaged. Community based forest management has been experimented in certain municipalities in the context of a project, with the involvement of a “Council of the Elderly”, but is otherwise generally considered not appropriate in the country.<sup>4</sup>

Forests may be leased for periods of up to 10 years “for their restoration”. Forest resources deriving from the concerned area are the property of the lessee (Forest Code, arts. 15 and 22). Land may also be leased for the purpose of planting trees or for recreational purposes, also up to 10 years, or for agro forestry (up to one year). Leases must be allocated in a public manner and in accordance with the interests of neighboring populations (art. 24).

Some provisions address access to forest resources by the population for their domestic needs. Non-timber forest produce may be collected free of charge for personal use, and citizens have a right to enter the forests, unless otherwise established for reasons of fire safety (art. 53).

#### **2.1.5 Forest fires**

The Ministry of Emergency Situations cooperates with the Ministry of Environment and Natural Resources in the preparation of fire management plans (Forest Law, art. 27). Prime Minister’s Regulations regarding forest fires are in place.

#### **2.1.6 Law enforcement**

Pursuant to the Criminal Code, illegal tree cutting, destruction or damage of forests and violation of the protected area regimes are separate offences punishable with fines or imprisonment (arts. 259 to 261). For the determination of fines, reference is made to specified percentages of the country’s minimum wages.

---

<sup>4</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

The Code of administrative violations envisages different fines for natural persons, officials or legal persons. Administrative violations include breach of procedures of tree felling and transport, use of forests contrary to the provisions of a permit, damage of pastures within forest reserves and illegal use of pastures (arts. 91 to 100).

### **2.1.7 Support to forestry**

The Forest Code establishes a Forest Production and Maintenance Fund, to be financed through “forest revenues” (not expressly defined in this context) and other means (art. 65). The law does not go into details of how money from the Fund is to be allocated (for example whether preference is to be given to certain purposes or certain beneficiaries etc.). Support to forestry is also provided through “measures for the improvement of management in tree planting” in a decree of 2008 and subsidies for production of seeds and seedlings in a resolution of 2007.

## **2.2 KAZAKHSTAN**

### **2.2.1 Overview of the legal framework**

Kazakhstan’s Constitution of 1995 includes basic provisions on the environment and natural resources, as well as on freedom of access to information. The Forest Code was adopted in 2003 and since amended several times. A major amendment bill concerning the forestry, wildlife and protected area legislation is currently before Parliament. Laws on wildlife and protected areas have been in force respectively since 2004 and 2007. Some 60 texts of subsidiary legislation are in place under the forestry and wildlife principal legislation.

The Environmental Code of 2007 specifically addresses forests in numerous provisions. The Land Code includes some provisions on forest land and the Tax Code envisages some fees applicable to forestry and exemptions from taxation for some forestry activities. The Administrative Code and Criminal Code include numerous provisions setting out forestry and wildlife related violations. A draft law for the protection of wild flora, including wild plant genetic resources, has been prepared.

The adoption of an official forestry policy by the Government has been considered for some time, but the document being prepared has not yet been finalized.

### **2.2.2 Institutions and role of stakeholders**

The Committee on Forestry and Hunting, which is part of the Ministry of Agriculture, is primarily responsible for forest management in Kazakhstan. The Environmental Code, however, expressly envisages cooperation of the forestry authorities with

the environmental authorities, for example by establishing that environmental requirements applicable to forestry are to be established in agreement with them (art. 195).

Pursuant to the Forest Code, functions of the Government include the development of policy guidelines and national programmes, the classification of the “Forest Fund” into protection categories and the overall arrangement of the “State account” and forestry cadastre (Forest Code, art. 11).

The “Authorised Government Agency” (named Committee on Forestry and Hunting) is responsible for developing legislation, national and sectoral programmes of protection and use, forest renewal and afforestation, surveillance, keeping the various data collection systems, handling administrative violations and arranging tenders regarding forest resources, “with the participation of a representative of the *oblast*” (art.13). The functions of local authorities (*Oblasts* and *Rayons*) are also set out, making a distinction between representative and executive bodies (arts. 14-17). Finally the functions of “state forestry agencies” (the former *Leshozes*) are also listed (art. 18).

There is no obligation to involve the public in the implementation of any of these functions. There is, however, a general provision regarding participation of individuals and non-governmental associations in “Forest Fund protection”. The content of this provision is quite limited, as it simply makes participation subject to the laws of Kazakhstan, without clarifying whether participation is to be considered as a right, or an obligation, or perhaps both (art. 68). The bill currently being introduced to amend the Forest Code would modify article 68, expanding both the types of subjects involved, for example by including local authorities and the activities in which public participation is required, adding planning, monitoring and social control to protection.

Regarding access to information, the Constitution establishes a right to freely receive and disseminate information by any means not prohibited by law (art. 20). Available “Forest Fund” data are “public property”, and must be made available in accordance with a procedure to be established by the Government (Forest Code, art. 58). A Governmental Decision of 2004 further specifies that forest information may be made available on request, except in the case of State secrets (art. 5). A brief reference is made to international cooperation, which must be pursued in accordance with international conventions (art. 9).

### **2.2.3 Land and forest tenure**

Pursuant to the Constitution, land and its minerals, water, flora and fauna and other natural resources are State property. Land may also be privately owned subject to terms, conditions and limits established by the law (art. 6). The Land Code further

establishes that land, including that which may be suitable for afforestation, may belong to private individuals and non-governmental legal entities. Foreign citizens and entities may not own agricultural land or land suitable for afforestation (Land Code, art. 23).

All forests, as well as lands not covered with forest vegetation but meant for forestry purposes, fall within the “Forest Fund” of Kazakhstan. “Forest Fund” lands can be private or public. The public “Forest Fund” comprises forest lands (natural and artificial), non-forest lands, and any protective forest shelter belts located along motorways, railroads, canals and other linear structures, that extend over 0.05 ha and are wider than 10 m.

Agricultural forest shelter belts and “special-purpose” plantations over 0.05 ha and wider than 10 m are part of the private “Forest Fund”, if they are established by private entities on any private land in compliance with the law (Forest Code, art. 6. Similar provisions are included also in the Land Code).

Withdrawal of land from the “Forest Fund” is allowed in exceptional cases, such as the establishment and extension of protected areas, the fulfilment of international obligations, exploration for valuable minerals, the construction of roads, electric and communication lines and other facilities of national importance, if there is no other viable option (Art. 90).

#### **2.2.4 Forest management, protection and utilization**

Numerous provisions, some of which are included in the Environmental Code, concern the protection of forests. The Environmental Code for example sets our environmental requirements for forest utilization, reproduction, wood planting material and various others (arts. 226-234).

Rights to utilise areas of the “Forest Fund” may be granted for long-term (10-49 years) or short-term (up to one year) periods. In the former case, areas may be awarded exclusively on the basis of tender procedures, following which the “user” enters into a contract with the administration. There is a specific requirement for transparency and regard to the interests of local populations (Forest Code, Arts. 29, 31, 32).

Short-term utilisation (up to one year) may be authorised on the basis of permits, exclusively for (1) utilisation of non-timber forest resources; (2) scientific research purposes and (3) cultural, recreational and health purposes (art. 34).

Obligations of forest owners and users include a requirement to replant an area which must be twice the size of areas which have been logged, and a number of other obligations, such as the prevention of harmful effects on human health, on forest conditions and renewal, and on prevention of poaching (art. 38).



Among the grounds for termination of rights to forest use is the commission of more than two violations of forestry legislation or permit conditions (art. 40). Forest users must be compensated in case land is withdrawn for public needs (art. 37 4.)

A Government Decision of 2004 (No. 32) further regulates tenders for the award of rights to long-term forest utilisation of any type. It establishes that information on lots offered in future tender processes is to include technical information and also a description of local social conditions (rule 6). A commission of not less than seven members, including representatives of the administration as well as “public organisations”, is set up to evaluate proposals (rule 10). Tender procedures must be advertised in nation-wide press at least one month in advance (rule 12). Proposals must include required information regarding technical and financial qualifications and also proposals for the enhancement of local social conditions. Proposals are opened publicly before the commission (rules 18 and 19). The commission must then adopt a decision selecting a winner within seven days, at a meeting at which at least two thirds of its members are present and results must be publicised in the press (rules 20, 25, 27). Appeals against decisions of the commission may be filed in accordance with the law (rule 30).

Management planning is entrusted to a State-owned institution under the Forestry and Hunting Committee. Any forest works in the “Forest Fund” are prohibited where management plans are not in place (art. 56). There is no particular reference to the involvement of stakeholders in any phases of the preparation of plans, nor any requirement for the plans to address any interests and disciplines other than strictly forestry.

A number of protection categories of the “Forest Fund” is established. Classification of areas into the respective categories is a responsibility of the Government, and also in this case the law does not expressly foresee any involvement of concerned people (art. 45)

Local people’s needs for forest produce are to be met with wood obtained from sanitary cuttings harvested by them or litter from logged areas (art. 91).

Community based forest management has been experimented within the context of the World Bank Forest Protection and Reforestation Project, expected to operate between 2005 and 2014. The option of creating of local advisory councils (as well as an advisory body at the central level) has been considered in that context but has not been implemented.

Forest owners must set out areas where haymaking and grazing are allowed, in accordance with forest management planning and inventory projects (art. 99).

Regarding private forests, obligations placed on their owners include maintenance of forests through sustainable practices, supply of information to be included into the cadastre, maintenance of data collection systems, fire-prevention and sanitary

arrangements, the taking of appropriate measures to extinguish forest fires, pest and disease control (Art. 27).

### **2.2.5 Forest fires**

Among fire prevention measures are: an obligation of State forest owners to register forest fires (art. 26); an obligation of forest users to develop fire-fighting plans (art. 38); the prohibition to burn grass; and the possibility for *Oblast* executive bodies to restrict access to forests during hazard periods (art. 63). The central authority responsible for fire fighting and the authority responsible for forestry must enter into an agreement concerning fire surveillance (art. 64) and the latter authority must take part in the prevention and fighting of fires (art. 69).

### **2.2.6 Law enforcement**

The State Forest Guard of the Republic of Kazakhstan is made up of staff of the institutions in charge of forest management and protection. It is responsible for law enforcement, including the issue of notice to violators to eliminate consequences of violations, and may propose the suspension of economic and other activities. It has the authority to arrest suspected violators, write reports concerning administrative violations, search vehicles and places and seize illegally taken forest produce and vehicles (art. 69).

The Forest Code includes a list of some 20 violations of forestry legislation, such as for example damaging of trees, logging in excess of the allowable cut or violations of fire prevention rules, referring to the applicable legislation for the determination of penalties (art. 113).

### **2.2.7 Support to forestry**

Lands of the “Forest Fund” and enterprises whose main activity is protection of forests against fires and diseases or reproduction of forests are not subject to taxation(Tax Code).

A bill currently before Parliament would introduce provisions to allow the lease of land for the purpose of creating forestry plantations, along with subsidies to cover up to 50% of expenses. At present, the provisions of the Code regarding reforestation and afforestation (arts. 104 and 106) do not envisage the possibility of leasing land to the private sector for these purposes.

## 2.3 KYRGYZSTAN

### 2.3.1 Overview of the legal framework

The Constitution of Kyrgyzstan of 2010 establishes a right to a healthy and safe environment (art. 52) It also states that land and natural resources are the exclusive property of the State, but land may also be in private, municipal and other forms of ownership, except for pastures which may not be in private property (art. 12). The Forest Code of the Kyrgyz Republic was adopted in 1999. Other relevant legislation are the Laws on fauna (2002) and on protected areas (2011). Both the Forest Code and the Law on fauna are now undergoing a process of revision. Numerous pieces of subsidiary legislation are in place. Among the most significant of them are regulations on community forest management (2001) and on forest leases (2007).

The Law on environmental protection, adopted in 1999, addresses natural resources, establishing that they are the property of the Republic. A separate Law on environmental fees for the use of wild fauna and wild flora of 2008 is in place. The Land Code was adopted in 1999. A Law on guarantees and freedom of access to information was adopted in 1997.

The “Concept for the development of the forest sector” is the principal policy document setting out goals up to the year 2025.

### 2.3.2 Institutions and role of stakeholders

The State Agency for Environmental Protection and Forestry is primarily responsible for forest management in Kyrgyzstan.

The Code specifies the respective functions of Parliament, the Government, *Oblasts* and *Rayons*. Among other functions, the Government must set out the main trends of forest policy, establish forest management procedures and also “set up forest management enterprises, national parks, nature preserves, and nature monuments of republican significance on the Forest Fund area” (art. 18).

*Oblasts* must approve documentation relating to the forest cadastre, participate in the development and implementation of management plans and distribute hay-making and grazing areas of the “Forest Fund” (art. 19). Furthermore, “local self government bodies” may be assigned forest related functions (art. 21). The responsibilities of the “State forest management body” are also listed for the central and local level (*Leshozes*) (arts. 24 and 25). They mainly consist of developing proposals (including for subsidiary legislation, forestry and wildlife plans) to be submitted to the Government, allocating areas of the “Forest Fund” under leases or for haymaking or grazing (“with participation of local state administrations”) and controlling forest management.

A Republican Fund for Nature Protection and Forestry Development exists, in line with the provisions of the Forest Code requiring the creation of a financial Fund (art. 99).

The country's recent shift to parliamentary democracy has brought about improved cooperation with non-governmental organizations in the environmental sector, particularly within the context of environmental assessments ("ecological expertise") exercises. It has also involved a release of governmental control functions, which are now intended to be limited to checks on technical and environmental safety.<sup>5</sup> The law on access to information kept by State institutions requires that they provide requested data within one month. The forestry legislation, however, does not expressly require the involvement of the public in decision making. For example, public involvement in the preparation of inventories or forest management plans is not expressly required. This is partly due also to the fact that most forests are situated in remote areas, where contributions from the public are considered unnecessary as plans are not expected to have a direct impact on local communities.<sup>6</sup> For the areas where collaborative forest management initiatives have been undertaken, specific provisions are in place.<sup>7</sup>

### **2.3.3 Land and forest tenure**

The Land Code recognizes state, communal and private ownership of land (art. 4).

The Forest Code defines forest as: "one of the main types of vegetation on the Earth, comprising trees, shrubs, grassland and other plants, including animals and microorganisms, which are biologically interrelated in their evolution and exert influence on one another and the environment. Forest soil is an integral part of the forest as a whole. Forest is an integral and a very important component of biosphere and geographic landscape. It plays an important role in maintaining the hydrological regime of rivers, preventing erosion and deflation of soils, combating hot dry winds" (art. 1).

All state, communal and private forest and land allocated for any forestry purposes form the unified "Forest Fund" of the Kyrgyz Republic (art. 6). "Forest Fund" lands held by the state form the State "Forest Fund" (art. 7). In line with the previous provisions, the Code further specifies that the "Forest Fund" includes lands with forest cover, as well as non-forested land allocated for forestry purposes (art. 8). Similar provisions are found in the Land Code (art. 86). Land (other than those

---

<sup>5</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

<sup>6</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

<sup>7</sup> See section 2.3.4 infra.

within the “Forest Fund”) may be allocated to private persons for the creation of “private forest possessions” (Forest Code, art. 12). Trees growing on private land belong to the land’s owner, unless otherwise provided by law, and may be disposed of in accordance with the law (art. 15).

### 2.3.4 Forest management, protection and utilization

“Forest utilization shall be carried out in accordance with the forest management plans within scientifically grounded norms defined based on forest inventory materials, current inventories and surveys of the Forest Fund” (art. 52). *Leshozes* must develop forest management plans that set out measures for guarding, protection, reproduction and rational use of forests, under the control of *oblast* state forest management bodies, in accordance with the national forest policy and long-term forestry plans, and submit them for approval by the Republican State Forest Management Body (art. 90).

Separate provisions are dedicated to “Forest Fund” monitoring (art. 82), registering and cadastre (art. 83), forest inventory (arts. 84-86) and “projecting and prospecting” (art. 87).

Forests may be classified into specified protection categories, or special protection regimes may be applied, as determined by the Government upon proposal of the administration, “taking into

account ecological, genetic, social and economic” factors (art. 31). Land may also be “withdrawn” from the “Forest Fund” for state and public needs, in accordance with the Land Code, taking into account conclusions presented by the State Forest Management Body (art. 32). Transfer of forest land to non-forest land may be authorized by the Government only in exceptional cases and based on “state ecological expertise” (art. 32).

All forest users have a number of rights and obligations, including the obligation to use forest areas and grazing areas in a rational manner, to preserve wildlife and habitats, not to abandon harvested timber or any left-over materials, to comply with fire safety requirements, to prevent loss or degradation of timber, and to timely pay any applicable fees (art. 39).

*Leshozes* may allocate forest plots for leases upon a written agreement, for an unlimited or fixed period of time. The agreement must specify the lessee’s solvency, boundaries, types and volume of forest use, duration, payments due (as established by law) and any other obligations of the parties (arts. 42-46). Regulations of 2007 establish that the allocation of leases must be done through tenders, in a transparent manner, taking into account the interests of local people. Information about tenders must be published in the media. Tenders are organized by the local forestry administration.

A moratorium on the felling of valuable species has been in place since 1997.

A specific provision defines collaborative forest management as common work relating to forest use and afforestation by economic partnerships and communities organized through business, family and kindred relationships of the people residing compactly on the leased State “Forest Fund” plots (art. 46). Communities are given priority in the allocation of plots (art. 47).

Regulations on community forest management of 2001 “legalized” the activities which had earlier been undertaken on an experimental level in a tripartite cooperation among forest users, state forest management units and local self-governance bodies. A previous resolution (1997) had allowed leasing of forest plots for purposes other than logging, which raised the interests of local residents. Families in rural areas were thus able to obtain products such as walnuts and hay in return for their labour in planting and guarding forests.<sup>8</sup> The regulations set out principles of “equality, transparency and fairness” in community forest management. They require that all local residents be given equal opportunities to obtain land for community forest management. The regulations also require that any pre-existing rights over the concerned area be defined and possible disputes settled before an area is allocated for community management. Management decisions are required to be taken in a participatory and transparent manner, “taking into account the views of all stakeholders and giving wide publicity to the agreed decisions”. Another stated principle is the respect for property rights of people involved in community forest management, who have full title to products derived from the area allocated to them (Resolution No. 377 of the Government of the Kyrgyz Republic of 27 July 2001 approving regulations on collaborative forest management in the Kyrgyz Republic, para. 1.4). The duration of leases can be up to 49 years. A problem that has been reported is the utilization of the allocated areas for purposes other than forestry, such as for building. This tends to happen after the initial trial period of 5 years.

Collection of wild fruits and berries, mushrooms and medicinal herbs for personal purposes are not subject to charge (Forest Code, art. 50).

### **2.3.5 Forest fires**

Regulations on forest fire safety are in place, setting out responsibilities of local government and private people.

---

<sup>8</sup> Temirbekov A., Facilitating Financing for Sustainable Forest Management in Small Islands Developing States and Low Forest Cover Countries. An Analytical Report prepared by Indufor for the UN Forum on Forests. Country Case Study: the Kyrgyz Republic, 2010.

### **2.3.6 Law enforcement**

The legislation on nature protection stipulates the cooperation of law enforcement services with the State Agency on Environment Protection and Forestry. Based on these provisions, the Agency, the Office of the Prosecutor General, the National Security Service, the Ministry of Internal Affairs and the Customs Inspectorate entered into an agreement in 2006 setting out “directions for cooperation” to facilitate the prosecution of environmental law violators.<sup>9</sup> In 2009, the Government endorsed the Plan and Measures for Forest Law Enforcement and Governance, which further promoted joint action by law enforcement bodies and forest governance bodies.

Forestry disputes “involving legal entities and individuals [...] shall be settled by courts of justice and arbitration courts in accordance with competence thereof” (Forest Code, art. 94). Reference is made to other applicable legislation for the determination of disciplinary, administrative or criminal responsibility (art. 96) and for the assessment of damage caused to the “Forest Fund” (art. 97).

### **2.3.7 Support to forestry**

Among the stated purposes of the financial Forestry Fund is to provide support for private forestry (Forest Code, art. 99), for the development of nature conservation legislation, for the development of an environment and natural resource monitoring system, and for the enterprises of forest management units and for natural parks (regulations of 2006). In practice, the Fund is mainly utilized for maintenance of state forests and, recently, for social forestry, involving the planting of fast-growing species by local governments.<sup>10</sup>

## **2.4 TAJIKISTAN**

### **2.4.1 Overview of the legal framework**

Tajikistan’s Constitution sets out basic provisions on land and natural resources. The Forest Code and Law on protected areas were all adopted in 2011, replacing the laws of 1996 and 1993 respectively. The Law on wildlife has been in place since 2008. Numerous pieces of subsidiary legislation regarding forestry, adopted before the entry into force of the 2011 Code, are in place.

A new Law on environmental protection was adopted in 2011, while separate environmental legislations are also in place regarding ecological monitoring (2011),

---

<sup>9</sup> Id.

<sup>10</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

ecological education (2010), environmental impact assessment (2003) and biosafety (2005). A Land Code was adopted in 1996 and amended several times.

There is no official forest policy, but the “National programme on improvement of forestry for the period 2006-2015” is in place, along with the “National programme on protected areas for the period 2005-2015” and the “State ecological programme for the period 2009-2019”.

#### **2.4.2 Institutions and role of stakeholders**

The Forest Code sets out the functions of the Government as well as of the State Agency responsible for forestry and hunting. The Agency is part of the Committee on Environmental Protection and it comprises of 3 regional agencies, 37 farms, 5 nurseries, and 13 forest reserves.<sup>11</sup>

The Government’s responsibilities include the establishment of a forest policy. The Agency is, inter alia, in charge of confirming the “annual norms of wood procurement” proposed by forest farms, the hunting quotas and the prosecution of offences.

“Public associations and citizens participate in management and make proposals on improvement of the protection, preservation, reproduction and sustainable use of forests” (Forest Code, art. 13).

A law on access to information is in place and the Forest Code also addresses access to information (art. 51.6)

#### **2.4.3 Land and forest tenure**

Pursuant to the Constitution, the land and its subsoil, water, airspace, flora and fauna and other environmental resources are State property. The State must guarantee their effective utilization, considering the citizens’ interests (art. 13).

Land is the sole property of the State, but “primary users” may use it for unlimited time (Land Code, arts. 2 and 10).

Forest is defined as a “complex of natural plants, consisting of trees and bushes of natural or artificial origin, covering not less than 10% of an area whose size must be at least 0.5 ha and whose width must be at least 10 m), interacting with other components of wildlife and having important ecological, economic and social importance.” The country’s “single Forest Fund” include the “State Forest Fund” (which may include land regardless of the activities actually carried out on it) and the “public Forest Fund” (artificial forests created by farms or any other private entities). ( Forest code. art. 1)

---

<sup>11</sup> S. Kurbanov, Reply to the questionnaire distributed to countries participating in the FAO Sub-Regional Workshop on Forestry Legislation Development and Harmonization in Central Asia, 18-21 October 2011.



#### 2.4.4 Forest management, conservation and utilization

State forests, more specifically, forest farms, may be managed “jointly” by the Forest Agency and forest users, based on management plans and through specific lease agreements. Such lease agreements may be renewed upon good performance (Forest Code, arts. 45 and 47). The Forest Agency “bodies” establish the areas to be allocated for these purposes and the activities to be carried out. “The main aim of distribution of the share of annual products is the motivation of the forest users for the usage of their shares for the development and preservation of the forest reserve” (art. 47 3.). The stated aim of joint forest management is the sustainable use of forests “as instrument of restoration, improvement and preservation” (Forest Code, art. 46). Local communities may also take part in joint forest management activities.

The notion of joint forest management is an innovation of the new Code, with an approach that has shifted from reserving the exclusivity in forest management to the state administration in the previous law.

Management plans must address the whole ecosystem, as well as social aspects.

#### 2.4.5 Forest fires

Rules on Forest Fire Safety in the Republic of Tajikistan were approved by the Work Council of the Forest Industry Association “Tajikles” in 1999 in coordination (dated April 20, 1999, No.32) with the State Fire Safety Department of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Tajikistan, binding any entities operating in forests,. The Rules prohibit a number of activities, such as starting of fires and dumping of hazardous material during the fire season.<sup>12</sup> (). Forestry enterprises are required to create fire breaks, sensitize the public on fire prevention and fighting, and generally adopt fire prevention and fighting measures. Agricultural enterprises situated within forests must take action in case fires break out and immediately inform *Leshozes* and other relevant authorities.

Pursuant to the Forest Code, the forestry authority must take measures to timely identify and suppress fires (art. 16). Measures on forest fires are to be adopted by the state authority responsible for fire safety, based on general fire safety rules (art. 17).

#### 2.4.6 Law enforcement

A Law on administrative offences of 2009 and the Criminal Code address forest offences of administrative or penal nature respectively.

---

<sup>12</sup> The fire season is defined as the period from the end of spring rains until snow accumulation.

### **2.4.7 Support to forestry**

A State forestry development programme exists, but its funding has been problematic in practice.<sup>13</sup>

## **2.5 TURKEY**

### **2.5.1 Overview of the legal framework**

The Constitution of Turkey of 1982 is a significant source of substantive forestry law. The first forest decree of the Republic of Turkey was enacted in 1920, and the following Forest Code in 1937. The current main Forest Law was adopted in 1956 and amended several times. Provisions concerning forestry are also found in numerous other pieces of principal legislation, such as the Laws on nationalization of forests (1945), on maquis (1950), on forest village development (1983), on ranges (1998), on improvement of wild olive trees (1939) and on afforestation (1995). A major amendment to forest management regulations was adopted in 2008, and various other pieces of subsidiary legislation are in place, such as those concerning afforestation (2003) and forest cadastre (2004).

An Environment Law was adopted in 1983 and extensively revised in 2006, while a Law on biosafety was adopted in 2010. A Law on national parks has been in place since 1983. The Terrestrial hunting Law was adopted in 2003. The Law on land reform was adopted in 2005. There are also Laws on tourism encouragement (1982) and on protection of cultural and natural assets (1983).

The main policy documents are the Ninth Development Plan (2007-2013), the National Forestry Programme (2004-2023), the Strategic Plan of the Ministry of Environment and Forestry (2010-2014), the Strategic Plan of the Ministry of Forestry and Water Affairs (2012-2014) and the General Directorate of Forestry's Strategic Plan (2010-2014).<sup>14</sup> These documents address numerous issues ranging from forest protection, to sustainable production of industrial and fuel wood to meet domestic demand, non-wood forest products, rehabilitation and reclamation of degraded forest areas, national parks and protected areas, the protection of wildlife, supply of ecosystem and social services, and to rural development in general.

---

<sup>13</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

<sup>14</sup> As a response to IPF/IFF proposals for action, requesting countries to analyze the underlying causes of deforestation and forest degradation, Turkey started a "Forestry Sector Review" in cooperation with the World Bank. After the Review's final report in 2001, the process to prepare the National Forestry Programme started with the assistance of FAO. It includes two sections. The first section gives a comprehensive overview of the present situation of the country's forestry, the second section sets out (i) the national forestry principles, objectives and policies, (ii) the follow-up strategies to achieve the national forestry policies and to meet the objectives and (iii) a short term Action Programme. FAO's Near East Forestry Commission, at its 15th Session, upon request of its member countries, undertook to carry out a Forestry Outlook Study for Western and Central Asia, focusing on emerging issues in the forest sector to the year 2020 and with special emphasis on the intersectoral issues concerning forestry and environment.

## 2.5.2 Institutions and role of stakeholders

The first organization of the forestry sector in the country dates back to 1839. The General Directorate of Forestry under the Ministry of Forestry and Water Affairs is currently the main institution in the sector. The Directorate is set up as a corporate body and is in charge of basically all sustainable forest management activities, including the management planning, production and marketing of forest products, the management of forest fires, insects and diseases, forest regeneration and rehabilitation, road construction and maintenance, cadastral surveys, urban forests, recreation areas, ecosystem services, reforestation/afforestation, erosion control, watershed management, range improvement and support to forest communities and enforcement. The Directorate include Regional and District Directorates and Sub-district Forest Chief Offices.

The Ministry of Forestry and Water Affairs also includes a Directorate General of Nature Conservation and National Parks responsible for protected areas (nature parks, nature reserves, national parks and nature monuments) and a Directorate General to Combat Desertification and Erosion.

Specific legislation regarding access to information is in place – Law on the right of information of 2003 and related Code of 2004.

The Environment and Forestry Assembly was a large advisory body required to meet every four years, with its composition and functions set out by the regulations of 2004. Its 300 members included government officials of the Ministry of Environment and Forestry and other public institutions and agencies, representatives of civil society organizations and experts. After the institutional restructuring which established the Ministry of Forestry and Water Affairs in 2011, a new assembly covering the integral parts of the environment issues of forestry, rangelands, water, desertification and erosion control, is expected to be created.

Various provisions of the Forest Law<sup>15</sup> envisage some benefits for rural populations living in or near forests. An example of such benefits would be with regard to the collection of non-wood forest products and subsidies, without aiming at an effective involvement of the public in decision making. Nonetheless, in recent years, various private actors, such as cooperatives, forestry industry and non-governmental organizations, have become progressively involved in the forest sector and have a significant role in almost every forestry event, as well as in some forest management activities.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> See infra, section 2.5.4.

<sup>16</sup> Among others, the “Forest Villagers Cooperative (ORKOOP)” has acted more effectively and established a close relationship with the forestry administration. The information in this paragraph has been provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

Environmental impact assessment procedures do require the involvement of all concerned stakeholders, but do not specifically address the forest sector.

### 2.5.3 Land and forest tenure

The Forest Law defines Forests as “[t]ree and woodland communities, which are grown by human efforts or naturally, together with their lands” (art. 1),

All forests were nationalized in 1945, and the issue of compensation to their former owners and possible restitution has later been attempted, but has remained quite controversial. Over 99% of forests in the country remain State forests. Pursuant to the Constitution, the alienation of such forests for any reasons is prohibited (art. 169). Community members whose settlements were not approved for reasons relating to the protection of water and soil must be moved to agricultural areas outside of the forest boundaries (Forest Law, art. 2A). Areas from where the community members have been moved must be reforested and become State forests (art. 13). Forest boundaries may not be modified except in specified cases: (a) where preservation of the forest is considered technically and scientifically ineffective, but conversion into agricultural land is definitely advantageous; (b) in fields, vineyards, orchards, olive groves, or similar areas that technically and scientifically ceased to be forests before 31 December 1981, and where the use of land for agriculture or stock-breeding purposes is advantageous; and (c) in uilt-up areas in the vicinity of cities, towns, or villages (art. 169).

The Forest Law, with a parallel provision, also lists areas which may be excluded from the State forestry regime, specifying that no other reasons could justify the modification of forest boundaries. The list includes areas that scientifically and technically lost their forest character prior to the date of 31 December 1981, and are determined to be suitable for different agricultural purposes such as farmland, vineyard, garden, fruit, olive, hazelnut, pistachio orchards; or livestock purposes such as pasture, summer and winter grazing lands; or settlement areas where city, town or village buildings exist (art. 2b).

Law 6292 of 2012 specifically address such areas, allowing for its sale to the occupiers who are not necessarily their former owners. The issue of recognition of rights of former owners has thus remained largely unresolved, with related social conflicts. Meanwhile, many title deeds to private land currently utilized for agriculture that were once occupied by forests have been cancelled by the courts pursuant to the 1987 Law on General Land Survey, as they are considered to have been obtained in violation of the provisions prohibiting the alienation of State forests.<sup>17</sup> The courts have

---

<sup>17</sup> Güneş Y. and Coşkun A.A., Trends in Forest Ownership, Forest Resources Tenure and Institutional Arrangements: Are they Contributing to Better Forest Management and Poverty Reduction?, available online at <http://www.fao.org/forestry/16407-0c0665eddd86a68c9fbbc87cdde52501c.pdf>

also tended to cancel deeds and re-classify land as State forest where the vegetative cover of private land fits into the definition of forest, on the premise that deeds must have been issued in error. The risk of losing one's land seems to be excluded only for the case of fast-growing species such as poplar and stone pine. This happens in spite of Constitutional provisions guaranteeing security of land ownership (arts. 35 and 44). Many of these cases have been brought before the European Court of Human Rights.<sup>18</sup>

Forests owned by public entities are those owned by public institutions. They are mainly degraded high forests, and may not be alienated.

Private forests may not be fragmented below the size of 500 ha, unless the forests were established by planting. They must be managed in accordance with management plans, except for the collection of non-wood forest products by the forest owner. A responsible forest manager must be appointed. Building in the forest is subject to city development plans, must be authorized by the forestry administration in accordance with the Forest Law (art. 17) and must not occupy an area larger than 6% of the whole forest.

#### **2.5.4 Forest management, conservation and utilization**

A forest cadastre is required to be kept by the Forest Law and Cadastre Law. Lands are considered as part of the state forests when listed as such in the cadastre, but conflicts regarding the actual status of some land are numerous, especially for plantations.

Management plans must be based on the cadastre, and forest permits must be issued in accordance with such plans. There are also requirements to keep an inventory of forest ecosystems, including animal and mineral resources (Forest Management Regulations, art. 13). Among other matters, management plans must address non-wood forest products and must indicate potential recreational areas.<sup>19</sup>

There is a legal requirement to involve concerned stakeholders in the preparation of [management?] plans (Forest Law, arts. 26 and 40 and Forest Management Regulations, arts. 4, 11, 23, 30 and 77). The General Directorate of Forestry Strategic

---

<sup>18</sup> Giraud B., Property Rights in Turkish Forests, 2011, available online at [http://turkeyforest.com/files/forest\\_report\\_18.02.2011\\_with\\_font\\_14\\_&\\_navigation\\_-\\_property\\_rights\\_in\\_turkish\\_forests\\_-\\_final\\_version.pdf](http://turkeyforest.com/files/forest_report_18.02.2011_with_font_14_&_navigation_-_property_rights_in_turkish_forests_-_final_version.pdf)

<sup>19</sup> These areas are further addressed in Recreational areas Regulations of 2006, Regulations on the State revolving fund and Regulations on selling, hiring, bartering, evacuation and issuing restricted easements and covenants of 1984.

Some of the information in this paragraph was provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

Plan (2010-2014) also encourages a participatory approach in forest management, through cooperation between the administration and local people. In this perspective, local communities are being increasingly involved. During the preparation of the forest inventory, the functions of forest ecosystems are determined taking into consideration people's views that have been expressed in meetings set up for this purpose.<sup>20</sup> In general, however, the main way in which local people are involved in forestry is through employment in logging operations. Most of these operations are now carried out by cooperatives. The General Directorate of Forestry has an obligation to give villagers and cooperatives priority for employment in forest works (Forest Law, art. 40). Cooperatives representing at least 51 percent of the households in a village may obtain one-year "concessions" and may buy up to 25% of the wood produced at a reduced cost (20% of selling price) (art. 34). Measures to facilitate the supply of forestry products to rural populations also include a right to collect fuelwood for domestic purposes and to receive roundwood or fuelwood at subsidized prices. Consultations take place between the village administration and the central administration in this regard, taking into account local needs as well as forest conditions (Forest Law, arts. 31-33). Forest village communities or private persons may be allocated degraded forest land to establish forest plantations and are granted support for this purpose (art. 57). In this case, they are entitled to use the products that have been derived.

Apart from these provisions, there is no specific framework for community based forest management, although some experience in the sector has been gained under specific projects that involved mainly non-wood forest products and agroforestry in coppice forest.<sup>21</sup>

Public participation remains limited in the determination of forest area categories and particularly protection forests with boundaries that are simply announced once decided by the administration.

The Constitution addresses the issue of forest villages, requiring cooperation among local communities and the state both for the conservation of forests and for the enhancement of people's livelihoods. It also requires that legislation is adopted to adequately manage areas that have legally ceased to be part of forests, with a view to resettle forest villagers on that land. (art. 170). Some regulations which are now superseded seemed to allow little consideration of the concerned people's views: basically the forestry and agricultural administration had to determine villages to be moved and resettlement areas, and grounds for the eviction were stated in general terms ("where development activities could not be achieved in their present locations", or for soil-water regime, health, military, tourism and forestry purposes).<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

<sup>21</sup> In the rural community of Kozak Yaylası in Bergama-İzmir, a successful FAO project focused on management of stone pine for the production of nuts in State forests and on private land.

<sup>22</sup> The Regulations had been issued under the Forest village development and support Law of 1983, no: 2924, now repealed by the Law regarding the sale of areas referred to in art. 2 B of the Forest Law, 26 April 2012 / 6292

Timber derived from the state forests must be marketed through auctions or, in some cases, by direct negotiation and bargaining. The amount and quality of forest products in auctions have to be organized in “parties” considering the sale conditions and local necessities. Where needs of public institutions must be met or whenever sales must be considered urgent, all forest products may be sold by direct allocation at market prices (Forest Law, art. 30)

Pursuant to the Constitution, forests must be protected. The Constitution also prohibits the alienation of State forests (art.169, already described in section 2.5.3 above ). Based on this provision, the allocation of state forests under long-term forest management arrangements to the private sector is considered to be prohibited. An intense debate has developed over this matter in recent years.

A number of different permits may be issued by the responsible Ministry to grant rights to forest products, pursuant to the Forest Law (arts. 16-18 and 115) and regulations which were extensively revised in 2011. These include one-year leases issued to private investors to collect non-wood forest products, permits for mining-related construction and other construction, permits for sawmills and other processing facilities and grazing.

Erecting any structures in forests is forbidden, except if they are indispensable for sustainable forest management or unless authorized as being in the public interest, and only for a period of up to 99 years (Forest law, art. 17). The implementation of this provision has also become quite controversial in Turkish society.

### **2.5.5 Forest fires**

Any persons who first notices any signs of a fire in or near forests has an obligation to report it to the authorities (Forest Law, art. 68). Men between the ages of 18 and 50 must provide assistance with any tools they may have available in the fighting of fires (art. 69). The administration must provide transport or reimburse the cost of such acts (art. 70) and pay compensation in case of injury or death (art. 71). If there is severe drought or ongoing fires, the highest civilian authorities in a region may restrict or suspend access into forests or any activities in forests upon request of the forestry administration(art. 74). A plan for periods of up to 5 years must set out fire prevention measures (art. 75). Except in specified areas, starting fires in forests, , or burning any vegetation within 5 km from the boundaries of forests or forest villages is prohibited (art. 76). Specific penalties for fire-related offences are set out in the Forest Law (art. 110).

One provisions is meant as a deterrent to the clearing of forests by any means. The provision establishes that any buildings or other structures set up in forest areas that have been burnt, opened, encroached or in any ways cleared, may not be registered in the name of the alleged owner , and the forest administration may take over the land and structures (Forest law, art. 17).

### 2.5.6 Law enforcement

Forest officers may call on police, *gendarmes*, village headmen and other law enforcement bodies to assist in the enforcement of forestry legislation (Forest Law, art. 79). Only forest officers, however, may undertake the prosecution of forest offences by writing official reports. Powers granted to them are extensive, including that of entering households without a warrant, if it not possible to immediately obtain one.

Some problems of coordination are reported as regards the implementation of CITES with respect to forest species. The forestry administration (or forestry experts) are not adequately involved with customs officials in relevant procedures such as the identification of concerned specimens. Applicable penalties, not being set out in principal legislation but rather in regulations to implement CITES, are only administrative ones, and therefore tend to be excessively limited.<sup>23</sup>

### 2.5.7 Support to forestry

The Decree Law concerning the organization and duties of the Ministry of Forestry and Water Affairs of 2011 establishes two support mechanisms, a “Forest Villagers Development Income” and a “Reforestation and Erosion Control Income”.<sup>24</sup> These funds replace those established by the Code on Forest Villagers Development Fund of 1977 and the Code on Afforestation Fund of 1989, both of which have been repealed. Relevant regulations were adopted in 2012. The provisions of the Forest Law envisaging measures to allow rural communities to obtain produce in affordable ways have already been referred to (arts. 32-34, section 2.5.4 above).

Persons establishing forests or fast growing tree plantations are entitled to specified tax deductions (Forest Law, art. 63).

Private entities planting tree species on State land pursuant to an official permit may obtain ownership of the land. In practice, however, this provision is not implemented (Article 63, Forest Law).<sup>25</sup>

Among the reasons for the private sector’s limited interest in afforestation are poor tenure security and restriction of use rights for private land with forest trees, along with shortage of funds and high management costs. The threats to private ownership

---

<sup>23</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

<sup>24</sup> At the Workshop for the review and validation of the draft study on forestry legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012, it was reported that availability of resources in these funds is usually very limited.

<sup>25</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.



posed by ambiguous legislation which has frequently caused title deeds to be cancelled have already been reported (section 2.5.3). The numerous management restrictions and a prohibition to reconvert the land to other uses also act as powerful disincentives. An adequate reform to address these aspects would be essential.

## **2.6 TURKMENISTAN**

This section is very brief as Turkmenistan's legislation is not available in English and the country has not directly participated in the initiative which has led to this study.

### **2.6.1 Overview of the legal framework**

The Constitution of Turkmenistan of 1992 sets out basic rights, including a right to information. The Forest Code of Turkmenistan was recently adopted in 2011. The available Law on hunting and hunting management dates to 1998, while a law of the previous year on wildlife management is more general, addressing biodiversity and other forms of utilization of wildlife, in addition to hunting.

A Law on environmental protection has been in place since 1992. The Law requires the rational utilization of resources, including forests, and establishes a right of citizens to a "favourable environment" and to participate in environmental protection.

### **2.6.2 Institutions and role of stakeholders**

The State forest service is the main forestry institution and is vested with functions of enforcement of forest legislation, supervision of forest management and of hunting, protection of forests, prevention of forest fires and pest control (Art. 21).

Pursuant to the Constitution, citizens have a right to obtain information, except for state or commercial secrets (art. 26).

### **2.6.3 Forest management, protection and utilization**

All the forests located on the territory of Turkmenistan, regardless of the category of land on which they are located, are part of the "Forest Fund" (Forest Code, art. 8). Forests are classified as protection forests, special purpose forests or production forest (art. 11).

## 2.7 UZBEKISTAN

### 2.7.1 Overview of the legal framework

The Constitution of Uzbekistan of 1992 includes basic principles regarding sustainable utilization of natural resources and access to environmental information. Land and natural resources are national assets and are subject to sustainable use (art. 55). The Law on forestry of the Republic of Uzbekistan, currently in the process of being replaced by a new law, was adopted in 1999. Laws on the protection and use of flora and fauna were both adopted in 1997, while the Law on protected nature areas is of 2004.

A general Law on environmental protection has been in place since 1992. Land tenure is addressed in the law on property of 1990 and law on leases of 1991. Regarding rights to information and access to justice, some “Principles and guarantees of freedom of information” and a “Law on individual petition”, both of 2002, are in place.

Uzbekistan does not yet have an official forest policy. A National Forest Programme for the period up to 2020, developed with FAO’s assistance, includes a declaration of Forest Policy, a Concept of Forestry Development and a Plan of Action for the implementation of the policy. In 2010, the National Forest Programme and a draft Forest Code to replace the existing Law on forestry were submitted to the Cabinet of Ministers. While the Forest Policy has not yet been approved, a five-year “Forestry Development Programme”, was formally adopted by the Ministry of Agriculture and Water Resources. It serves as the main regulatory and technical document for forest management and its financing, covering activities for forest protection, reproduction and rehabilitation, production of planting material, non-timber forest products, capital expenditures etc.

### 2.7.2 Institutions and role of stakeholders

Forest management functions are vested in the “Cabinet of Ministers, local government, Main Administration on Forestry (MAF) under the Ministry of Agriculture and Water Resources Management and the State Committee of the Republic of Uzbekistan for Nature Protection (*Goskompriroda*) (Forest Code, arts. 9 and 12). The Code further specifies the responsibilities of the MAF (currently named “Main Forestry Department”), including implementation of government policy, preparation of the forest inventory, protection of forests against fires, pests and illegal logging and production of medicinal herbs and food plants.

The *Goskompriroda* is a coordinating body for environmental protection, endowed with special powers other government branches, including nature protection committees at local level as well as an Inspectorate for Protection of Flora, Fauna and Reserves (Resolution of 1996).

Functions of local authorities as stated in the Forest Code include “provision of plots of the state forest to legal and physical persons upon consent by the state forestry authorities”, updating of the state forest cadastre, suspension and termination of the operation of enterprises in case of violations, regulation of grazing and non-wood resources jointly with state forestry authorities.

Uzbekistan established a principle of freedom of access to environmental information in its Constitution (arts. 29 and 30), and its Law on nature protection (art. 12), as well as a general principle of public participation in its law on protected areas (art. 10). A legal basis for public participation is found also in the legislation regarding the adoption of legislation, access to information, environmental impact assessment and ecological expertise. There are no specific provisions on public participation, however, in the forestry legislation.

The draft legislation prepared with FAO’s assistance includes provisions envisaging participation of local communities and other concerned stakeholders, as well as delegation of authority to the local level – an issue which however remains controversial within the administration.<sup>26</sup>

### **2.7.3 Land and forest tenure**

Land and natural resources of Uzbekistan are national property and subject to protection and sustainable utilization (Constitution, art. 55).

Forests are State property and are subject to rational use and protection (Forest Code, art. 4). All forests are part of the “State Forest Fund”, and are to be in charge of the forestry administration if “of state significance”, or otherwise of other departments or legal persons (art. 5). Lands “allocated to forestry needs” are also part of the “Forest Fund” (art. 7).

### **2.7.4 Forest management, protection and utilization**

Forest management plans are made subject to “state expert examination” and must be approved by the state forestry authorities and local authorities (art. 16). There are no provisions regarding the involvement of the public or concerned communities in forest management planning, nor other forest related decision-making. However, the Law on protected natural areas provides for the participation of self-government

---

<sup>26</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

bodies, non-profit organizations and citizens in the development and implementation of management plans for protected areas. Regulations of the State Committee on Nature Protection further provide for the involvement of stakeholders in this regard.

Forests may be subject to permanent or temporary possession or utilization. They may be given to “forestry enterprises, institutions and organizations” for “permanent use” by “the state forestry authorities or enterprises, institutions and organizations empowered by them”. Temporary use of forest may be short-term – up to 3 years, or long-term – up to 10 years (arts. 19 and 20). The allowed duration is expected to be extended to 49 years by the new legislation being considered. Priority is given to local people in their allocation. Permanent users must ensure protection, conduct “stocktaking” and pay established fees. They are the owners of forest produce harvested. They must not “violate rights of other users of forest” (art. 21).

Rules for haymaking and grazing of 1999 envisage the allocation of areas for these purposes for periods of up to ten years.

A number of forest protection categories are set out. Forests are to be assigned to the various categories by Cabinet, upon proposal of the forestry administration (art. 15).

“Stocktaking” and the keeping of a cadastre are required (in arts. 17 and 18). However, it is difficult to clearly distinguish between the respective characteristics of these two data collection systems from the current formulation of the law. Furthermore, the approach to management is now considered to be too limited in scope, as consideration is not extended to social and overall environmental and biodiversity factors in management activities, nor are the views of concerned stakeholders required to be expressed. The administration is already in the process of addressing these shortcomings and relevant provisions are being replaced in the proposed new legislation.<sup>27</sup>

“The right of use of forest may be restricted, suspended or prohibited in cases of violation of forest legislation, as well as for the purpose of protection, conservation and reproduction of forests and other natural properties in the procedure established by legislation” (art. 40).

### **2.7.5 Forest Fires**

The State Committee for Nature Protection, local government authorities, and the State Fire Inspection divisions are responsible for control over forest fires (Cabinet

---

<sup>27</sup> Reply to the questionnaire distributed to countries participating in the FAO Sub-Regional Workshop on Forestry Legislation Development and Harmonization in Central Asia, 18-21 October 2011.

Resolution No 506 of 1999, art. 2). It is prohibited to light fires during specified seasons in specified types of forests, as well as in logging areas where debris may be found or wood stored. In other areas, certain precautions must be taken (art. 4). Debris at felling sites must be collected at the time of logging (art. 9). In case of accidental breakings of fires in forests, legal entities and individuals must take appropriate measures to extinguish it (art. 13).

Regulations of 2010 set out a system of registration of forest fires and collection of other related data.

### **2.7.6 Law enforcement**

Law enforcement is mainly regulated in the Law on forests (art. 13) and a Cabinet resolution of 2008 addressing the main tasks of the forest protection services (Inspectors of the State Forestry authorities), which are mainly to inspect forest permits, seize illegally harvested produce, write reports on violations, claim compensation for damage caused by violations and issue orders to remedy violations.

Fines charged for offences are determined on the basis of a Resolution of the Cabinet of Ministers “On Approval of Fixed Rates for Calculation of Penalty Amounts for Damage Caused to Flora”.

### **2.7.7 Support to forestry**

Basic provisions on financial support are included in the Law on forests, which establishes that forest conservation, rational use and reproduction must be funded by the state budget and other sources (art. 41). The creation of a forestry development fund to support planting of trees in remote areas is expected.<sup>28</sup>

Pursuant to a Cabinet resolution initially adopted in 1999 and subsequently reconfirmed, all forestry institutions are exempt from taxes and fees from 2000 to 2015, in order to strengthen their infrastructure and technical equipment.

## **3. DISCUSSION**

### **3.1 FOREST POLICY**

The adoption of a national forestry policy is widely recommended as a useful instrument to orient the sector, by identifying goals and the means for their implementation, and by following adequate consideration of stakeholders’ views.

---

<sup>28</sup> Information provided at the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, Istanbul, 16-18 July 2012.

Only some of the countries considered, such as Kyrgyzstan and Turkey, have a formal forest policy (or equivalent document) in place. Others, such as Kazakhstan, are in the process of adopting one. None of the countries have made the adoption of a policy a specific legal requirement. At the most, the adoption of a policy is listed among the powers of government, without implying that it is a governmental obligation to put one in place.

The forestry legislation could facilitate the process of the adoption of a formal policy by making it an express requirement. It could, for example, establish that a policy must be adopted and be kept up-to-date. The policy should also provide a basis for adequate public participation in the forestry sector, determining ways to involve the public in the process of preparation of the policy itself, as well as in other significant forest management processes.

### **3.2 LEGISLATIVE DRAFTING STYLE**

The countries being examined, with the exception of Turkey, share a common past as members of the Soviet Union. A typical feature of their forestry legislation is its considerable length, along with the large quantity of legal instruments adopted to implement the principal legislation (usually some 30 texts of regulations for forestry, and as many for wildlife).

Long laws frequently tend to be repetitive, as although referring to different subjects and under different headings, they reiterate the same rules. For example, in the Code of Kazakhstan the requirement for forestry to be sustainable is included, in different wordings, in various provisions, respectively regarding “forest legal relations”, “objects of legal relations”, basic principles of public administration, forest management planning and others. The inclusion of provisions that are similar in substance but not identical in wording is also problematic, as it may offer grounds for different and possibly conflicting interpretations of the law.

One part of the forestry laws which tends to be rather extensive in the legislation being considered is that of providing definitions. Definitions should be included in a law only if they are necessary for the purpose of interpreting the terms utilized in it. They may be useful, for example, when terms or expressions have a range of possible meanings and only one must be used, or when a term encompasses a complex concept or procedure, in order to avoid repetition of identical phrases throughout the text. The tendency of some laws to define as many technical forestry terms or expressions as can possibly be utilized in the sector – sometimes even if those terms are not used in the law - should be discouraged, as a forest law is not a technical manual or a textbook for foresters.

The tendency for over-regulation, which may sometimes be noted when certain provisions attempt to cover all possible negative consequences of unsustainable

practices, can be an even more serious problem. For example, rules requiring that all forest users prevent any harmful effects on human health and on forest conditions are so general and (if applied literally) so demanding that forest users are inevitably made subject to possibly arbitrary interpretations. Furthermore, the degree of complexity of legal texts tends to be proportionate to the degree of discretion left to the authorities in their implementation and consequently to risks of corruption.

Where laws are unnecessarily long and difficult to understand, people easily become used to “work around” them, whether to satisfy basic daily needs or to run their business productively. Countries should therefore consider that the quantity and complexity of norms they have in place could be counterproductive and revise their legal frameworks accordingly. An important element of these assessments is the determination of whether certain provisions should be inserted into the principal or subsidiary legislation, to which detailed rules to implement the principal law should be reserved.

### **3.3 SCOPE OF APPLICATION OF THE LAW AND LAND USE PLANNING**

The definition of “forest” is particularly significant to identify the scope of application of the law, but is sometimes problematic. Through such a definition, both the forestry administration and the public should have a clear picture of where the law, or those provisions of the law which apply only to “forests”, are applicable. The definition given in many laws of the world refers to certain physical and biological characteristics (a certain percentage of tree cover, a certain size etc.). In this region, however, the laws frequently establish or imply that the forest estate (typically referred to as “Forest Fund”) includes all lands formally slated to be part of such “Fund”, whether or not covered with forests. The “physical/biological” definition, therefore, loses much of its significance and may become unnecessary. Including both types of definitions can result in ambiguity, as the status of land which meets only one of the two definitions will be uncertain.

There is no general definition of forest that can be recommended for all countries. Choosing to what extent to apply the “forestry” legislation is a country’s political decision that does not necessarily coincide with the biological definition of forests. Extremes of “forests” without trees are not uncommon, as the forest law may be made applicable to non-forested areas for a number of reasons, such as the prospect to re-forest or rehabilitate formerly forested areas.

Regardless of how well drafted a definition may be, through time the identification of forests or forest land and consequent application of the forestry regime to them will be subject to debate over possible conflicting uses of that land. Legal provisions which attempt to make it impossible or very difficult to de-classify areas are then likely to become grounds for conflicts and may subsequently have to undergo revisions in light of modified public views over land uses. This has been the case in Turkey, where the Constitution and the Forest Law list the cases in which forest land may

be declassified to other uses, prohibiting declassification in any other case. Almost inevitably, the interpretation of these provisions has become quite controversial through the years. The matter has become particularly complex as conflicting rights of owners deprived of their properties by court rulings and new occupiers have come into the picture. Rather than a legal definition, a solid mechanism to plan for the use of land, including seeking of consensus by concerned parties, may be the most appropriate instrument to determine the most appropriate uses for land.

### 3.4 PUBLIC PARTICIPATION

The importance of public participation in forest management is by now generally recognized in the international community and in many countries, having been expressed also in the Rio Forest Principles and the subsequent Non-legally-binding instrument on all types of forests adopted by the UN General Assembly. In addition to these non-binding instruments which countries are advised to take into account, the countries of the region, with the exception of Turkey, are formally bound by the provisions of the Aarhus Convention on public participation.

In substance, in light of these various international instruments and recommendations, the legislation should ensure

- (1) adequate access to forestry information;
- (2) involvement of the public in forestry decision making: this should entail, at a minimum, consultation on the adoption of policies, legislation and management plans and on procedures to establish protected areas or other categories of forests. The Aarhus Convention expressly requires that countries adopt legislation to enable participation.
- (3) adequate access to justice on forestry matters – for example, in case of inequitable allocation of forestry permits or other opportunities, or illegal termination; and
- (4) the possibility to effectively create public-private partnerships, such as community based forestry initiatives, so that people may obtain secure benefits in return for their commitment to appropriate management measures.

It is therefore necessary to examine the extent to which legal means are provided to allow and promote participation with respect to each of the above points.

With regard to the rights to obtain forestry information, an accurate assessment of whether each country's legislation is in compliance with the Aarhus Convention would require an analysis beyond the scope of this study.<sup>29</sup> It is worth noting,

---

<sup>29</sup> Zaharchenko T., *On the Way to Transparency: a Comparative Study on Post-Soviet States and the Aarhus Convention*, Kennan Institute Occasional Paper # 303, 2009, analyzes compliance with the Convention in all countries of the former Soviet Union.



however, that under the Convention parties are expected to take an active role in promoting access to information, rather than simply to allow it and regulate it. Parties are also imposed some specific obligations, such as the time limits for providing information (one month or two months in complex cases), the form in which the information is to be provided (which must be as requested, unless it is reasonable to provide it in another form or it is already publicly available in another form) and the reasons to refuse information (of which there is a precise list in the Convention). The forestry legislation, or other legislation on access to information applicable also to the forestry sector, should therefore fulfil these requirements.

There are few provisions worth noting in the legislation which has been examined. In the case of Uzbekistan, a right of access to information has been enshrined in the Constitution, but there is no specific way to implement the Convention's detailed provisions in the forestry sector. In Azerbaijan and Turkey, the forestry legislation makes no specific reference to a right of access to information, although other legislation of the same countries does address such rights. Sometimes, as in Kazakhstan, rights of access to forestry information are specified in forestry subsidiary legislation, but such legislation does not make punctual reference to all of the requirements of the Convention (for example time limits and forms for providing information), leaving some uncertainty as to whether they are made applicable.

As regards the second point, public participation in decision making, despite the requirements of the Convention, none of the laws examined expressly require the involvement of the public at the stage of policy or legislative drafting, and only Turkey does with respect to the preparation of management plans. In most of the laws which have been examined, there is a typical list of functions vested in the various authorities, while there is little or no mention of requirements for consultation, even when the exercise of those functions has direct implications onto rural people's livelihoods.

In some cases, the legislation simply requires that the interests of concerned populations be taken into account in certain contexts (for example, in allocating leases of forest reserves in Azerbaijan). This in itself is not a sufficient way to fulfill the public participation requirements.

The introduction of a general provision mentioning that the public (or all concerned stakeholders) should be involved (as is done in Kazakhstan and Tajikistan) is more significant, but can be considered only as a positive initial step. In order to be effective, provisions of this type should more precisely establish how people are going to be involved.

Every country should devise procedures for participation that appear to be feasible in its own context. For example, it may choose to hold public meetings or otherwise seek comments, whether on all management plans or only on some of them, such as

those that most directly concern rural people's interests, or that concern areas above certain sizes.

One means to ensure public participation in the making of any significant decisions is to establish a representative body to advise the responsible ministry on forestry matters. Normally this body would include representatives of all significant public and private stake-holders in the forestry sector and issue recommendations which may have a non-binding, but authoritative, nature. This type of arrangement, however, is not common in the countries of this region, which tend to consider it unnecessary. Turkey is the only one where an advisory body on forestry matters was envisaged, although it is now in the process of being re-established with revised functions. In Kazakhstan, the creation of councils to influence forestry decision making has been proposed for the village level, but has not yet been made possible under the law.

At the Workshop for the Review and Validation of the Draft Study on Forestry Legislation of FAO SEC countries, various objections were raised regarding participatory approaches in forestry decision making. It was especially noted that forestry, particularly if the forests are mainly in remote areas of a country, remains a technical discipline to which non-professionals may have very little to contribute. It was also noted that forestry administrations do take into consideration people's views, even if this is not a specific legal requirement. The benefits of a legally-based involvement of the public, which include a smoother implementation of measures once they have received public consensus, tends to be overlooked.

Regarding the third aspect of public participation mentioned above (adequacy of access to justice), there are no particular provisions in place setting out specific dispute settlement mechanisms for forestry matters, except for a brief reference to arbitration in the Forest Code of Kyrgyzstan. The prosecution of offences and other controversies is therefore generally subject to ordinary means of access to justice in most countries. An analysis of practices and general criminal, administrative and civil procedures cannot be made within this context, although where these procedures do not effectively guarantee access to justice in the forest sector, they should be revised in the context of forestry legislative reforms if possible. In any case, provisions ensuring fairness and transparency in the allocation of forest rights are an important precondition to access to justice. Where clear criteria for allocation of rights and mechanisms for compensation do not exist, there will not be much point in accessing justice.

The other aspect of public participation – possibility to effectively create public-private partnerships, such as community based forestry initiatives – is addressed in the section on community based forest management (3.8).

### 3.5 INSTITUTIONAL ASPECTS

Although much has been reformed in the forestry sectors of the countries which used to be members of the Soviet Union, numerous aspects of their laws remain similar among themselves. Among these are the provisions regarding the forestry administration: most countries continue to vest responsibilities relating to forestry in the government and its central agency responsible for forestry (which may be part of a ministry of agriculture or environment), with its network of local units (the former “*Leshozes*”). At the same time they have vested some responsibilities in local authorities (*Oblast* and *Rayon* level, usually with a distinction between representative and executive bodies, *Maslikhat* and *Akimat*). In substance, administrative systems remain largely centralized.

Decentralization in the forestry sector has been the subject of much debate in some of them, but a significant degree of devolution of management authority to the local level does not seem to have occurred anywhere.

In many countries in recent years, decentralization has generally been encouraged, as a way to make forest management more effective by bringing decision making to a level closer to the ecosystem and the persons concerned by it. One risk that is sometimes faced in legislative reforms, however, is to establish decentralization as an objective or even as a formal requirement, without the timely adoption of a clear legal framework for all operational aspects. For example, local authorities may in theory be given certain responsibilities but not be given the financial and human resources to implement them, or decentralized planning may be envisaged but responsibilities at the various levels may not be clearly set out, or overall coordination may be lacking. Countries of the region should avoid these risks and, if decentralization is going to be pursued, details on how it will be implemented should be widely discussed among all concerned parties before legislation is put in place.

An institutional issue which does not seem to be significantly addressed in the legislation examined is the coordination among authorities responsible for related subjects. While wildlife and forestry are frequently a responsibility of the same authorities, environmental matters are usually entrusted to separate authorities, sometimes belonging to a different ministry. Problems of coordination are rarely apparent from an analysis of the legislation, but the legislation could be better formulated to prevent them. There could be, for example, express obligations to consult other authorities before the adoption of certain decisions, and inter-institutional bodies set up for systematic consultation and coordination. The creation of an advisory body on forestry matters, including representatives of the various concerned ministries in addition to the private sector, as has been recommended,<sup>30</sup> would also be a means to facilitate coordination.

---

<sup>30</sup> *Supra*, section 3.3.

### **3.6 MANAGEMENT PLANNING**

In general, the countries being considered have a solid tradition of forest management based on inventories and plans, along with plentiful legislation with relevant requirements. However, the management plans referred to in their legislation mainly concern production of timber and other produce, and tend to be considered a purely technical forestry matter.

In the experience of other regions of the world, it is increasingly common to include much more in management plans than simply timber yield objectives. The collection of non-wood forest products, grazing, agriculture and other activities practiced in forested areas are other elements that should be taken into account. The perspective should also be expanded to the impacts of forest management on local populations, on environmental and biodiversity values, and on climate and risks of desertification. All of these have become important considerations in forest management planning, which must also be tied into national economic or social planning, thus complex scientific, economic and social analyses are required.

Therefore, there is an increasing need for interdisciplinary efforts with a view to adopting integrated management plans. Some of the issues and values to be considered can only be addressed with the contribution and cooperation of experts in various disciplines, while others necessarily require inputs from the concerned stakeholders. As expressed in the Addis Ababa Principles on Biodiversity, “the spatial and temporal scale of management should be compatible with the ecological and socio-economic scales of its use and impact” (Practical Principle 7). “An interdisciplinary, participatory approach should be applied at the appropriate levels of management and governance related to the use” (Practical Principle 9). The Principles also draw attention to the importance of adaptive management, based on traditional knowledge as well as science, and timely feedback from monitoring (Practical Principle 4). They also recommend avoiding impact on ecosystems (Practical Principle 5). These specific requirements should also be reflected in legislation.

### **3.7 FOREST UTILIZATION**

The provisions regarding rights of access to forest produce vary significantly from one country to another in the region. In general, management and commercial activities and control functions tend to remain reserved to a single responsible authority. This is generally not perceived as an issue of conflict of interests, perhaps as a consequence of the fact that in most of the countries forest protection is officially given priority over commercial forestry exploitation.

In some countries, forest utilization is subject to considerable limitations of activities which may be carried out and duration of rights granted. In Azerbaijan, for example,

forests may be leased and the resources derived from them become property of the lessee, but the main objective seems to be “restoration”, and the maximum duration of leases is ten years. Similar objectives are stated to be pursued by the “joint forest management” of Tajikistan, i.e., sustainable use of forests “as instrument of restoration, improvement and preservation”.

The choice of allocating State forests for management by private entities on a long-term basis (an arrangement often referred to as “forest concession”) is made by every country depending on a number of factors, such as the feasibility of permanent forest production. The objectives usually pursued by issuing forest concessions are to attract investment and skills and to improve the forests and local economic and social conditions. At the same time, administrations that allow this type of arrangement usually mean to shift the focus of their action from day-to-day forest management practices to overall supervision. Given the long-term nature of the arrangement, concessionaires will expect to have some flexibility in management techniques and some degree of freedom of action.

The legislation should be adequately equipped for this option, balancing the extent of freedom allowed to concessionaires with government control to verify that management is sustainable. It should be designed in such a way that the private sector has an interest in managing the forest sustainably. In this context, the interests of local residents also have to be protected, especially where traditional use rights had long been established over an area being allocated to a long-term user. The legislation could even impose some “social” obligations onto concessionaires for this purpose.

The legislation should also set out an equitable and transparent procedure for the allocation of areas, in order to ensure that only the most reliable logging enterprises are involved. Grounds for termination of these arrangements should be specified and reasonable.

In Turkey, the option of allowing long-term exclusive use of State forests by the private sector has been long debated but thus far phased out on the basis of Constitutional provisions which prevent it. Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan are currently the only countries which envisage the option of allocating forestry rights on a long-term basis. Kazakhstan seems to have the most conspicuous legal framework for this arrangement, addressing obligations of users, grounds for termination by the administration, requirements for transparency and for due regard of the interests of local populations. There is also a requirement to award contracts on the basis of tenders, and basic regulations for the tender procedure. Contracts may be terminated upon commission of more than two forestry offences, and compensation must be paid for the case of withdrawal of land from forestry for other government uses. In Kyrgyzstan, the legislation establishes basic contents of the lease agreements, including rights and obligations of the parties. In Uzbekistan, there is a reference to

rights of other forest users, which must not be violated. However, it is not fully clear who the holders of such rights could be (whether for example local users) and to what extent such rights can continue to be exercised.

In general, these legal frameworks should be strengthened if long-term forest use arrangements are to work effectively for the sustainable management of the countries' forests.

### **3.8 COMMUNITY BASED FOREST MANAGEMENT**

Little is said in the existing legislation on community based forest management, as a consequence of the fact that relevant experience is limited in the region. In Kazakhstan, the provisions regarding supply of forest produce to rural populations simply grant powers to the forestry administration to allow sanitary cuttings or collection of litter. Similarly, the provisions on grazing and haymaking foresee a determination of areas by the administration without any input from the concerned people. Collaborative forest management initiatives are being experimented within a forestry project, but there is no specific legal basis for them.

Kyrgyzstan, on the contrary, has envisaged a legal basis for collaborative forest management in the Forest Code and adopted more specific subsidiary legislation which has served as a basis for community based forestry. Some of its provisions provide interesting opportunities for participants – for example by granting full rights to the forest produce derived from the concerned areas. Others, however, have been criticized,<sup>31</sup> and abuses have been reported in the practices of a management council made up of representatives of local people and administration, which was apparently sometimes used to attempt to obtain private benefits.

Turkey is an example of a country which has gradually shifted from a strict top-down approach in forest management to a participatory model. Its Constitution requires cooperation between the administration and local communities, although the prevalent interest seems to be the protection of forests rather than of the interests of local residents. In line with this approach, the regulations that have been enacted to foresee the resettlement of forest villagers in other parts of the country in substance allowed the administration to order people to move without any consultation. Other provisions of the forest law which envisage certain advantages for rural populations and cooperatives are not a sufficient basis to create actual partnerships, and may act at the most as means to alleviate poverty and to reduce pressure on forests.

Unfortunately, the negative aspects which have sometimes emerged in the implementation of some community based management experiences, such as those

---

<sup>31</sup> However, a number of flaws in the Regulations and in their implementation are pointed out in Fisher R.J., Schmidt K., Steenhof B. and Akenshaev N., *Poverty and Forestry: A Case Study of Kyrgyzstan with reference to Other Countries in West and Central Asia*, Livelihood Support Programme Working Paper n. 13, FAO, Rome, 2004 (available online at [www.fao.org](http://www.fao.org)).

of Kyrgyzstan, although few, seem to have acted as disincentives in some other countries. Participants at the FAO Workshops also expressed a basic perception that “community forestry” should be reserved to different contexts such as those of developing countries.

Pursuant to the Addis Ababa Principles on wildlife, where local communities are adequately empowered in the management of forest resources and endowed with specified secure rights, they may in turn be made responsible and accountable for the use of those resources (Addis Ababa Principle 2). A sound legal basis for community forestry should be developed considering local conditions and experiences in every country, but should at a minimum specify duration, ways to advertise the arrangement while participation is still open, selection criteria, ways to verify technical and financial capabilities of applicants, suitability of the area, existing use rights, powers of leaders of the user group to adopt certain rules, clear rights over produce going to be derived.

### 3.9 FOREST FIRES

All the countries that have been considered have some provisions in place regarding prevention and suppression of forest fires – for example, prohibiting certain dangerous activities within or near forests, setting out seasons and entrusting fire fighting responsibilities to certain authorities and (in the case of Turkey) even to the public during emergencies.

On the contrary, provisions regarding overall fire management planning are almost always absent, although Kazakhstan, Turkey, Uzbekistan and probably others have at least some basic requirements in place on this aspect. For example, they envisage the registration of fires which have occurred. Specific plans can be a useful tool to place prevention and suppression of forest fires in a more comprehensive perspective. The legislation should therefore provide a framework for fire management planning, requiring that a record is kept of past fire occurrences, that feasible objectives are set out (including planned burnings and rehabilitation) and that appropriate measures are adopted, taking into consideration available prevention and fighting means. The participation of concerned stakeholders in the preparation of the plans should also be envisaged, so that local experience and needs may be taken into account.

FAO has adopted the Fire Management Voluntary Guidelines<sup>32</sup> as part of a strategy for international cooperation in fire management. These Guidelines address cultural, social, environmental and economic aspects of fire management and can also be a useful tool in checking the adequacy of legislation.

---

<sup>32</sup> FAO, Fire management: voluntary guidelines. Principles and strategic actions. Fire Management Working Paper 17, 2006, available at <http://www.fao.org/docrep/009/j9255e/j9255e00.htm>. See also Morgera E. and Cirelli M.T., Forest fires and the law. A guide for national drafters based on the fire management voluntary guidelines, FAO Legislative Study # 99, 2009, available at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0488e/i0488e00.pdf>

### 3.10 PRIVATE FORESTRY

There are many ways in which the private sector can be involved in forest management, even where most or even all forests remain under state ownership.

In order to facilitate planting and managing of trees on private land, a basic step is to avoid ambiguities in legislation which might result in disincentives for private land owners. Some examples are provisions stating the all forests are State property, as are given in Tajikistan, or that seem to exclude private property of forests altogether, as in Azerbaijan. The legislation of Kyrgyzstan has avoided this risk by expressly stating that trees growing on private land belong to the land's owner, unless otherwise provided.

Another risk to be avoided is to place excessive obligations on private forest owners – an approach which would also imply unrealistic expectations of enforcement by the responsible authorities. In Kazakhstan, for example, numerous requirements are listed in this regard.

A good incentive to private forestry would also be clear legal frameworks for communities and/or the private sector to obtain secure access to land for the creation and management of forest plantations. The legislation could, for example, clearly allow and regulate purchase or lease of state (or private) land, or other forms of acquiring stable, long-term rights, for tree planting purposes. Naturally these legal options are appropriate to the extent that tree plantations generally seem to be financially viable.

The law of Azerbaijan provides a limited opportunity of this type, as in addressing the possibility of leasing state forest land, the stated purposes seem to be limited to restoration. A more useful option seems to be that provided by the law of Kyrgyzstan, which allows the allocation of non-forest land to private persons for the creation of “private forest possessions”. The experience of Kyrgyzstan however shows that farmers who were able to acquire ownership of their land have been willing to plant trees and have found it profitable, while on state agricultural lands made available to them under leases the planting of trees has been avoided –probably because of a feeling of insecurity regarding future developments of access to the land.<sup>33</sup>

The draft legislation currently being proposed in Kazakhstan would introduce specific provisions to make land available for planting, along with subsidies to support afforestation or reforestation.

In any case, clearly defined and legally guaranteed tenure arrangements are a precondition of private investments, whether for the planting of new forests or the management of existing ones.

---

<sup>33</sup> Temirbekov A., Facilitating Financing for Sustainable Forest Management in Small Islands Developing States and Low Forest Cover Countries. An Analytical Report prepared by Indufor for the UN Forum on Forests. Country Case Study: the Kyrgyz Republic, 2010.



### **3.11 SUPPORT TO FORESTRY**

Whether land or cash incentives are provided to support forestry, the specification of applicable conditions in legislation and in agreements with beneficiaries is important. The legislation should set out not only applicable lease fees (if any), duration and every other respective rights and obligations and grounds for termination, but also require that a plan for the progressive planting and management of the area be put in place.

The legislation should also create a system for a fair and transparent allocation of funds based on competition among the best qualified applicants (for example, evaluation by a multi-stakeholder committee, requirement to publish results and reasons for them, criteria for selection to include experience in silviculture, percentage of overall costs offered to be covered by the planter, size of the proposed plantation, as well as “social” indicators such as number of local staff intended to be employed by the planter and forestry products proposed to be provided to local people free of charge or at low rates). There may also be provisions to give priority to the poorer members of society, such as rural communities and small owners. At the same time, fragmentation of efforts should be avoided, so small owners should be encouraged to join with each other, by requiring a minimum size of properties to access funding. Different percentages could apply in different regions of large countries, depending on the expected degree of difficulty to plant and manage trees.

Mechanisms to prevent abuses should also be an important part of the legislation. In addition to monitoring by the authorities, one option could be to limit funding to only a certain percentage of costs of establishing and managing a plantation. Funds should preferably be allocated gradually, in clear connection with the achievement of certain objectives of the plan, rather than in a single instalment at the outset. The law could also expressly envisage that new funding may not be obtained with respect to an area that has already benefited from the same scheme, if it has been burned or degraded.

### **3.12 ENFORCEMENT**

The forestry legislation of the countries being considered usually refers to other legislation for the determination of administrative or criminal offences and related penalties, and an accurate examination and assessment of such related legislation is not possible in this context.

There is general agreement, however, that violations of the forestry legislation remain a serious concern in most countries. Initiatives and literature regarding forest law enforcement in recent years point out a number of strategies which can help to

improve compliance with the law.<sup>34</sup> These move from an improvement of the legal frameworks, along the lines already recommended in this study, i.e., making legislation clear and realistic, limiting the amount of discretion left to the administration in its interpretation and implementation, and making processes for the allocation of forest rights (whether for commercial or domestic purposes) fair and transparent.

Some institutional developments are also generally recommended as strategies to improve law compliance – mainly the promotion of public participation in decision making, improved cooperation and coordination among responsible authorities, and also a clear separation between production and monitoring of forest functions. A shift of approach of enforcement officials from command-and-control to provision of service and support is also widely recommended.

Other contributions to better law enforcement can be the strengthening of provisions relating to the process of government action to prevent or follow the commission of offences, from powers of officers, to obligations to report, to prosecution and application of penalties. Where appropriate and possible, alternative dispute settlement mechanisms could be set up.

Independent forest certification can also be a tool to improve compliance and prevent illegal logging in countries which export forest produce to environmentally aware countries.

Any other means to encourage voluntary compliance rather than command-and-control approaches, such as encouragement of the adoption of codes of conduct by enterprises of the sector, are also useful options which may be explored.

## **4. GUIDELINES FOR REFORM**

### **4.1 EXPLANATORY INTRODUCTION TO THE GUIDELINES**

The following guidelines are based on an analysis of available legislation and additional information and contributions provided at the FAO Workshops. They focus on the issues which appear to be most critical in the region and are intended to orient the further assessment of existing legal frameworks and the development of future legislative reforms.

---

<sup>34</sup> Lindsay J., Mekouar A. and Christy L., *Why Law Matters: Design Principles for Strengthening the Role of Forestry Legislation in Reducing Illegal Activities and Corrupt Practices*, FAO Legal Papers Online #27, 2002 (available online at [www.fao.org/legal](http://www.fao.org/legal)); Blaser J., Contreras A., Oksanen T., Puustjärvi E., Schmithüsen F., *Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) in Eastern Europe and Northern Asia*. Reference paper prepared for the Ministerial Conference, Nov. 22-25, 2005, St. Petersburg, Russia; World Bank, *Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development*, 2006. Report No. 36638-GLB. Washington, DC: The World Bank. The Bank's website includes numerous other publications of the Forest Law and Governance series at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:21863773~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:985785,00.html>

---

The number of each guideline in this Chapter matches the section numbers of Chapter 3, which provide an introductory discussion on each issue.

## **4.2 RECOMMENDED GUIDELINES**

### **1. Require the adoption of an official forest policy**

The legislation should establish that a forest policy must be adopted and kept up-to-date. It should also determine ways to involve the public in the process leading to the adoption of the policy.

### **2. Use a clear and concise legislative drafting style**

Ambiguities and difficulties of interpretation of legislation can be prevented if texts are clear and concise, and obligations are realistic. For example, only essential terms should be defined and provisions with the same substantive meaning should not be reiterated with similar wordings. Over-regulation should be avoided, as it can be counterproductive.

### **3. Adopt a participatory land use planning process**

Identifying lands to be made perpetually subject to the forestry regime by law may be very difficult, as the evolution of society inevitably brings about needs for other (possibly conflicting) land uses. It is important to have an effective, participatory land use planning process in place in order to facilitate consensus among concerned sectors of society. The contents of forestry legislation should be in line with such a process.

### **4. (a) Allow access to forestry information by the public**

Unless access to information on natural resources by the public is clearly addressed in other legislation applicable also to forestry, the forestry legislation should include specific provisions in this regard, setting out ways to request data and to provide them, time limits, possible reasons to justify refusals and any other relevant details, as is required by the Aarhus Convention.

### **4. (b) Require the involvement of stakeholders in decision making**

The legislation should provide for the involvement of the public, and particularly concerned stakeholders, in all significant governance mechanisms, and therefore, at a minimum, in the adoption of forestry policies, legislation and management plans.

Another way to promote participation could be the creation of an advisory body including representatives of all concerned stakeholders as a permanent, officially recognized forum for discussion.

Every country should identify the most appropriate ways of involving the public in decision making in its own context and enact specific legislation for this purpose.

#### **4 (c) Allow adequate access to justice for forest-related disputes**

The legislation should ensure that judicial processes regarding forestry offences and disputes are accessible and effective, envisaging alternative dispute settlement mechanisms if necessary and appropriate.

The legislation should also ensure a fair and transparent system for the allocation of forestry rights, as these are preconditions to effective access to justice.

#### **5. Envisage decentralization where appropriate**

Decentralization of government functions is generally recommended, but should be envisaged only where it can be realistically implemented, following a clear determination of the responsibilities of the various administrative levels and of operational aspects.

#### **6. Provide for integrated, interdisciplinary management planning**

The legislation should provide for integrated management planning, covering not only forest produce yield but also whole ecosystems, social aspects, environmental and biodiversity values, impacts on climate and risks of desertification.

Interdisciplinary efforts, with inputs from experts in various disciplines as well as concerned stakeholders, are necessary for the preparation of plans.

#### **7. Strengthen provisions for the allocation of long-term forest use rights**

Not all countries allow concessions or similar forms of long-term forest use rights. Where this is possible, an appropriate legal framework should be in place to ensure adequate governmental control and at the same time desirable flexibility of action for the concessionaire, along with other incentives to long-term sustainable management. The law should provide for a clear specification of respective rights and obligations of the administration and the concessionaire. The law should also include a fair and transparent process of allocation of concessions, based on an assessment of technical and financial capability of the applicant and financial offer.

#### **8. Provide a sound legal basis for community based forestry**

The creation of public-private partnerships should be promoted and should have an adequate legal basis. Legislation for community based initiatives should be developed in consideration of local conditions and experience in every country, and should at a minimum address duration, ways to identify suitable areas, ways to advertise opportunities, criteria for selection among various applicants, existing use rights, adoption of rules within the community, rights over produce expected to be derived from the concerned area and sharing of any other benefits.

---

## **9. Strengthen provisions on forest fires**

The provisions concerning prevention and fighting of forest fires could be improved by foreseeing an adequate process for fire management planning, including the involvement of concerned stakeholders.

## **10. Strengthen provisions to support private forestry**

Provisions stating that all forests are State property or that seem to exclude private property of forests are a powerful disincentive to the keeping of trees on private land. On the contrary, legislation should specify that trees lawfully planted on a person's land belong to the owner of the land or to the person to whom the owner has transferred relevant rights.

Provisions setting out excessive obligations for private forest owners are also a disincentive, are often impossible to implement and should therefore be avoided.

The legislation should provide a framework for communities and/or the private sector to obtain secure access to land for the creation and management of forest plantations. It could, for example, clearly allow and regulate purchase or lease of state (or private) land, or other forms of acquiring stable, long-term rights, for tree planting purposes.

## **11. Strengthen provisions on financial incentives to forestry**

Where land or cash incentives are offered by the administration to plant trees, the legislation should provide for the specification of all applicable conditions, such as applicable lease fees (if any), duration, respective rights and obligations, grounds for termination and preferably a plan for the progressive planting and management of the area.

The legislation should also create a system for a fair and transparent allocation of financial incentives, based on competition among the best qualified applicants.

Mechanisms to prevent abuses should also be set out, such as a gradual allocation of funds (rather than only an initial payment) and the limitation of funding to only a certain percentage of plantation costs.

## **12. Strengthen provisions on enforcement**

Problems of implementation and enforcement can be prevented by an adequate formulation of legislation, which should be clear and realistic, limit the amount of discretion left to the administration and ensure the fairness and transparency of processes for the allocation of rights. Provisions on powers of officers, offences and penalties should also be strengthened.

Institutional developments recommended to improve law compliance are the promotion of public participation, strengthened coordination among authorities, separation between production and monitoring of forest functions and shift from command-and-control to participatory approaches.

Independent forest certification and voluntary codes of conduct can also improve compliance.

---

## LEGISLATION CITED

### **Global international agreements**

Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus 1998  
Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES), Washington, 1973

Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitats, Ramsar 1971,

World Heritage Convention (WHC), Paris, 1972

Convention on Migratory Species (CMS), Bonn, 1979

Convention on Biological Diversity (CBD), Rio de Janeiro, 1992

UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), New York, 1992

UN Convention to Combat Desertification (UNCCD), Paris, 1994

### **Regional international agreements**

Memorandum on Mutual cooperation between the Ministry of Forestry of the Republic of Turkey and the Ministry of Nature Utilisation and Environmental Protection of Turkmenistan, 28 December 1998

Protocol related to forestry between the Republic of Turkey and the Republic of Uzbekistan, 15 October 1997

### **Azerbaijan**

Forest Code, 30 December 1997

Law No. 840-IQ on protected areas, 24 March 2000

Law on access to environmental information, 12 March 2002

Environmental protection Law of the Republic of Azerbaijan, 8 June 1999

Land Code, 1999

Decree of the President of Azerbaijan Republic on measures directed to the improvement of management in the sphere of tree planting in the Azerbaijan Republic, No. 2868, 13 June 2008

Resolution of the Cabinet of Ministers setting out procedures for the payment of subsidies by the state for the breeding of seeds and growing of seedlings by farms, No. 103, 25 June 2007

Resolution of the Cabinet of Ministers of Azerbaijan on measures for the prevention of violations of forestry legislation , No. 145, 30 September 2004

**Kazakhstan**

Forest Code of the Republic of Kazakhstan, No. 477-II, 8 July 2003

Land Code of the Republic of Kazakhstan, 20 June 2003

Law of the Republic of Kazakhstan on Specially Protected Areas, No. 593-II, 9 July 2007

Law of the Republic of Kazakhstan on Protection, Reproduction and Use of Wildlife, 9 July 2004, No. 593-II

Environmental Code of the Republic of Kazakhstan, 9 January 2007

Decision of the Government of RK adopting rules on tenders for utilisation of forest resources of the State Forest Fund, No. 32, 13 January 2004

Decision of the Government of RK Adopting Rules on the utilization of information on the Forest Fund, No. 92, 28 January 2004,

**Kyrgyzstan**

Forest Code, No. 66, 8 July 1999

Law on environmental protection, No. 53, 16 June 1999

Law on environmental fees for the use of wild fauna and wild flora species, No. 200, 11 August 2008

Law on protected areas, No. 18, 3 May 2011

Law on fauna, No. 13, 24 January 2002

Land Code of the Kyrgyz Republic, 2 June 1999

Presidential Decree setting out regulations on the Republican Fund for Nature Protection and Forestry Sector Development's Generation and Use, No. 263, 17 May 2006

Resolution of the Government of the Kyrgyz Republic approving regulations on Collaborative Forest Management in the Kyrgyz Republic, No. 377, 27 July 2001

Resolution of the Government of the Kyrgyz Republic approving Regulations on the Procedure of Providing Forest Plots for Leasing and Use, No. 482, 19 October 2007

**Tajikistan**

Forest Code, 2011

Law on environmental protection, 2011

Law on wildlife, 2008



Law on biosafety, 2005

Rules on Forest Fire Safety in the Republic of Tajikistan, Work Council of the Forest Industry Association “Tajikles”, 20 April 20 1999, No. 32

Land Code, 1996

## **Turkey**

Forest Law, 08 September 1956 / 6831

Law regarding the sale of areas referred to in art. 2 B of the Forest Law, 26 April 2012/6292

Terrestrial hunting Law, 11 July 2004 / 4915

Law on general land survey, 21 June, 1987 / 3402

Environment Law, 11 August 1983/2872

Range Law, 28 February 1998 / 4342

National afforestation and erosion control mobilization Law, 26 July 1995 / 4122

Law on support to the development of forest villagers, 20 October 1983 / 2924 (repealed by Law 2012 / 6292)

Law on right to information, 24 October 2003 / 4982

Law on nationalization, 13 July, 1945 / 4785

Decree Law concerning the organization and duties of the Ministry of Forestry and Water Affairs, 4 July 2011 / 27984

Regulations on forest permits and licences, 15 September 2011, Official Gazette No. 28055

Forest Management Regulations, 5 February 2008, Official Gazette No. 26778

Recreational areas Regulations, 30 September 2006, Official Gazette No. 26305

Law on public procurement, 8 September 1983 / 2886

Regulations on the State revolving fund 4 August, 1984/Official Gazette No: 18479

Regulations on selling, hiring, bartering, evacuation and issuing restricted easements and covenants, 16 December 1984, Official Gazette No. 18967

Code on the issue of permits to applicants for rights to forest products, 7 November 1995 / 22456

Code on implementation of forest cadastre in accordance with the Forest Law No. 6831, 15 July 2004 / 25523

Code on the environment and forestry Assembly, 23 October 2004 / 25622

Code on afforestation, 9 October 2003/ 25254

Code on support for the development of forest villagers, 31 July 1997 / 23066

Code implementing articles 31, 32, 33 of the Forest Law No. 6831, 14 August 1987 / 19544

### **Turkmenistan**

Forest Code, 2011

Law on hunting and hunting management, No.312-I, 15 September 1998

Law on protection and rational management of wildlife, No. 230-I, 12 June 1997

Law on environmental protection, No. 600-XII, 12 November 1991

Law on property, 1 October 1993

### **Uzbekistan**

Law on forests, 1999

Cabinet Resolution regulating the main functions and tasks of the forest protection services, No. 203, 9 September 2008

Regulations of the State Committee on Nature Protection of the Republic of Uzbekistan “On the development of management plans of protected natural territories”

Cabinet Resolution on “Rules of fire safety and protection in forests”, “Rules forest trees sanitary felling” and “Rules for haying and grazing of livestock in the forests”, No. 506, 22 November 1999

Decree of the Cabinet of Ministers validating the Regulation on registration of fires and consequences thereof, and also on data collection and exchange of information related to fires, No. 13,3 February 2010

Resolution of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan “On approval of the provisions about the State Committee for Nature Protection of the Republic of Uzbekistan”, No. 232\_I, 26 April 1996

Resolution of the Cabinet of Ministers “On approval of fixed rates for calculation of penalty amounts for damage caused to the flora of the republic of Uzbekistan”, No. 293, 27 July 1995.

Cabinet Resolution No. 414, 03 September 1999 regarding taxes and fees on forest institutions

## BIBLIOGRAPHY

Blaser J., Contreras A., Oksanen T., Puustjärvi E. and Schmithüsen F., *Forest Law Enforcement and Governance (FLEG) in Eastern Europe and Northern Asia*. Reference paper prepared for the Ministerial Conference, Nov. 22-25, 2005, St. Petersburg, Russia

Christy L., Di Leva C., Lindsay J. and Talla Takoukam P., *Forest Law and Sustainable Development. Addressing Contemporary Challenges through Legal Reform*, World Bank Law, Justice and Development Series 2007 (available online at [http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/06/12/000020953\\_20070612154805/Rendered/PDF/400030PAPER0Fo101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf](http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/06/12/000020953_20070612154805/Rendered/PDF/400030PAPER0Fo101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf))

Erdönmez C. and Coşcun A., *Sustainability in Turkish Forest Legislation and Administration*, paper presented at the XII World Forestry Congress, Quebec City, Canada, 2003

FAO, Fire management: voluntary guidelines. Principles and strategic actions. Fire Management Working Paper 17, 2006 (available online at <http://www.fao.org/docrep/009/j9255e/j9255e00.htm>).

Fisher R.J., Schmidt K., Steenhof B. and Akenshaev N., *Poverty and Forestry: A Case Study of Kyrgyzstan with reference to Other Countries in West and Central Asia*, Livelihood Support Programme Working Paper n. 13, FAO, Rome, 2004 (available online at [www.fao.org](http://www.fao.org))

Giraud B., *Property Rights in Turkish Forests*, ... 2011, available online at [http://turkeyforest.com/files/forest\\_report\\_18.02.2011\\_with\\_font\\_14\\_&\\_navigation\\_-\\_property\\_rights\\_in\\_turkish\\_forests\\_-\\_final\\_version.pdf](http://turkeyforest.com/files/forest_report_18.02.2011_with_font_14_&_navigation_-_property_rights_in_turkish_forests_-_final_version.pdf)

Güneş Y. and Coşcun A.A., *Trends in Forest Ownership, Forest Resources Tenure and Institutional Arrangements: Are they Contributing to Better Forest Management and Poverty Reduction?*, ... (available online at <http://www.fao.org/forestry/16407-0c0665eddd86a68c9fbbc87cdde52501c.pdf>)

Lindsay J., Mekouar A. and Christy L., *Why Law Matters: Design Principles for Strengthening the Role of Forestry Legislation in Reducing Illegal Activities and Corrupt Practices*, FAO Legal Papers Online #27, 2002 (available online at [www.fao.org/legal](http://www.fao.org/legal))

Morgera E., *Issues and Options for Forest Legislation in Uzbekistan in light of International Standards* 2007, FAO, Rome (technical report under the project TCP/UZB/3101)

Morgera E., *Participatory Forestry in Central Asia and the Caucasus: Current Legal Trends and Future Perspectives*, FAO Legal Papers Online # 70, 2008 (available online at [www.fao.org/legal](http://www.fao.org/legal))

Morgera E. and Cirelli M.T., *Forest fires and the law. A guide for national drafters based on the fire management voluntary guidelines*, FAO Legislative Study # 99, 2009 (available online at <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0488e/i0488e00.pdf>)

Morgera E. and Wingard J., *Principles for Developing Sustainable Wildlife Management Laws*, CIC and FAO 2009 (available online at [http://www.cic-wildlife.org/fileadmin/Press/Technical\\_Series/EN/3.pdf](http://www.cic-wildlife.org/fileadmin/Press/Technical_Series/EN/3.pdf))

Temirbekov A., *Facilitating Financing for Sustainable Forest Management in Small Islands Developing States and Low Forest Cover Countries. An Analytical Report prepared by Indufor for the UN Forum on Forests. Country Case Study: the Kyrgyz Republic*, 2010.

World Bank, *Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development*, 2006. Report No. 36638-GLB. Washington, DC: The World Bank.

World Bank, *Turkey Forestry Sector Review, Environmentally and Socially Sustainable Development Unit Europe and Central Asia Region*, 2001 Report No: 22458-TU

Zaharchenko T., *On the Way to Transparency: a Comparative Study on Post-Soviet States and the Aarhus Convention*, Kennan Institute Occasional Paper # 303, 2009.

FAO, FOWECA, *Forestry Outlook Study for Western and Central Asia, Forestry Outlook Study for Turkey, Towards the 100<sup>th</sup> Anniversary of the Republic of Turkey*, 2005.

## ВВЕДЕНИЕ

ФАО выступило с инициативой для сотрудничества Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Турции, Туркменистана и Узбекистана для развития их правовой базы лесного хозяйства. Первый семинар по развитию и согласованию лесного законодательства в Центральной Азии, который состоится в Астане с 18-го по 21-е октября 2011 года, направлен на развитие общего понимания проблем, возникающих при разработке и реализации лесного законодательства, и учитывая возможность будущего сотрудничества в законодательных реформах. В семинаре приняли участие представители и эксперты из всех стран (за исключением Туркменистана), которые представили свои соответствующие нормативно – правовые основы на базе вопросника, который они получили заранее. Участники поделились опытом прошлого и рассмотрели перспективы общих действий в будущем.

После семинара, первый проект этого исследования был подготовлен, в том числе обзор законодательства каждой страны, а также обсуждение общих важных вопросов. Страны принимавшие участие, способствовали путем предоставления дополнительной информации по запросу.

Последующий семинар ФАО для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран СРЦ ФАО, состоявшегося в Стамбуле с 16-го по 18-е июля 2012 года, также способствовало пересмотру описательной и аналитической части исследования, что привело к разработке руководства, включенного в окончательную версию.

Поэтому, это исследование было в состоянии получить пользу от обзора экспертов из большинства заинтересованных стран, а также информации из первых рук, предоставленной этими экспертами. Большинство руководящих принципов для реформы, предложенных в 4-ой главе, были обсуждены на семинаре, и их общий консенсус был достигнут. Одним из ограничений исследования, однако, является тот факт, что автор смогла изучить законодательства только в виде кратких изложений или переводов, а не в виде оригиналов на соответствующих языках. Некоторые из законодательств (в частности, законодательства кроме основного закона о лесах, и вспомогательных законодательств) цитируется только на основе краткой информации, предоставленной участниками семинаров.

Краткое руководство исследования, изложенное в 4-ой главе, делает акцент на вопросы, которые являются наиболее важными в регионе и предназначены для ориентировки дальнейшей оценки существующих правовых основ, а также для разработки будущих законодательных реформ.

Следует надеяться, что сотрудничество между странами, которые принимали участие в этой инициативе будет продолжаться путем обмена опытом, включая

любые соответствующие дальнейшие уточнения принципов руководства, и приведет к значительному укреплению их правовых основ.

Эта инициатива последовала за инициативой дикой природы для стран центральной Азии и Кавказа (WICAS), впервые организованной в 2006 году ФАО в сотрудничестве с международным советом по охоте и охране животного мира (CIC). Среди других результатов, WICAS привело к публикации «Принципов для развития законов устойчивого природопользования».

## **1. ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В КОНТЕКСТЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ, НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ОСНОВА**

### **1.1 ГЛОБАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ**

Не смотря на то, что не существует глобальной конвенции, сосредоточенной исключительно на лесном хозяйстве, есть много других, которые влияют на деревья и леса, и поэтому им должно быть уделено особое внимание при анализе лесного законодательства страны и с учетом перспектив для реформ.

Следующая таблица показывает статус ратификации некоторых соответствующих конвенций ФАО стран СРЦ. Ниже приведен краткий обзор содержания той же конвенции.

	Азербайджан	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Турция	Туркменистан	Узбекистан
Орхус	2001	2001	2001	2001		2001	2001
СИТЕС	1999	2000	2007		1996		1997
Рамсар	2001	2007	2003	2001	1994	2009	1998
КВН	1994	1994	1995	1991	1983	1991	1991
CMS		2006		2001			1998
КБР	2000	1994	1996	1998	1997	1996	1995
РКИК	1995	1995	2000	1998	2004	1995	1993
Киото	2000	2009	2003	2008	2009	1999	1999
КБО	1998	1997	1997	1997	1998	1996	1995

Орхусская конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», Орхус, 1998 г., требует, чтобы его участники установили процесс для людей, чтобы получать информацию касательно окружающей среды – и, следовательно, в том числе информацию о лесах - на разумных условиях (например, небольшие гонорары, адекватные формы заявки, сроки поставки запрашиваемой информации и т.д.). Страны также должны воздерживаться от создания излишних ограничений доступа к информации о данных лесного хозяйства. Примером предотвращения чрезмерных запретов может быть ограничение возможных причин для отказа к доступу к информации определенного списка.

Законодательства стран также должны гарантировать, что информация, связанная с принятием значительных решений (например, предложенные планы управления лесным хозяйством, предложенные декларации лесного фонда или других категорий лесов) является адекватно доступной для общественности.

В соответствии с этими обязательствами, правительства должны иметь систему для систематического сбора информации. В лесном секторе, например, в законодательстве учет запасов и их регулярное обновление должны быть обязательно.

Первая цель Конвенции – доступ к информации, имеет важное значение для осуществления своей второй цели, то есть, участию общественности в процессе принятия решений. Для этого необходимо, чтобы имелись разумные возможности для высказывания мнения, и чтобы подобные мнения принимались во внимание до принятия значительных решений, таких, как принятие законов и планов управления и классификация лесов. В демократическом обществе, выбор в отношении использования ресурсов и сохранения не может быть предоставлен исключительно техническим знаниям лесных профессионалов.

Наконец, в соответствии с положениями Конвенции, процедуры, гарантирующие доступ общественности к правосудию должны быть доступны, за нарушения природоохранного законодательства, в том числе случаи, когда доступ к информации будет закрыт. Это, как правило процедуры по пересмотру дела до суда или другого независимого органа, учрежденного в соответствии с законом.

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры (СИТЕС), Вашингтон, 1973, стремится гарантировать, что международная торговля дикими животными и растениями не угрожает выживанию вида. СИТЕС, поэтому защищает находящиеся под угрозой исчезновения виды путем ограничения и регулирования их международную торговлю через системы разрешения на экспорт.

Для видов, находящихся под угрозой исчезновения (перечисленных в Приложении I к Конвенции), разрешение на экспорт может быть предоставлено только в исключительных случаях и при условии строгих требований. Импорт этих видов также требует разрешения, в то время как торговля главным образом в коммерческих целях не допускается.

Для видов, которые могут попасть под угрозу исчезновения, если их торговля не будет строго регулироваться (перечислены в Приложении II), разрешение на экспорт (в том числе для коммерческой торговли) может быть предоставлено только если экспорт не угрожает выживанию этого вида, а также если другие требования выполнены.

Третий список (Приложение III) включает виды, в соответствии с национальными правилами и нуждающиеся в международном сотрудничестве для контроля за торговлей: в этом случае разрешение на экспорт может быть предоставлено для образцов не полученных незаконным путем.

Лесное законодательство должно обеспечивать (если другой закон уже делает это), чтобы выдача разрешений на торговлю лесными ресурсами в соответствии с СИТЕС была связана с системой разрешений СИТЕС. Соответствующие обязанности органов СИТЕС и органов лесного хозяйства также должны быть четко выделены.

В соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, Рамсар, 1971 г., стороны должны назначить водно-болотные угодья на своей территории для включения в список водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, а также способствовать их сохранению и разумному использованию, например, посредством создания природных заповедников. Разумное использование относится к «устойчивому использованию на благо человечества, совместимым с сохранением природных свойств экосистемы».

Лесное законодательство может касаться областей, которые были объявлены или являются подходящими для декларации Рамсарскими. Поэтому, в законодательстве, в случае если на Рамсарских областях присутствует более одного органа управления, соответствующие обязанности должны быть четко изложены.

Конвенция о всемирном наследии (КВН), Париж, 1972 г., предусматривает идентификацию и сохранение объектов, имеющих выдающуюся универсальную ценность с природной или культурной точки зрения, которые должны быть включены в Список всемирного наследия. Стороны Конвенции обязаны принимать надлежащие меры для обеспечения выявления, охраны и передачи природного наследия для будущих поколений.

Как в случае с Рамсарскими областями, в местах всемирного наследия, которые могут принадлежать лесному законодательству, внимание должно быть уделено координации между полномочиями соответствующих органов.

Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (СМС), Бонн, 1979 г., направлена на сохранение наземных, водных и птиц на пути их миграции. Мигрирующие виды под угрозой исчезновения, перечислены в Приложении I к Конвенции. Стороны СМС должны стремиться к строгой защите этих животных, сохранению и восстановлению среды их обитания. Мигрирующие виды, которые нуждаются или получают значительную выгоду от международного сотрудничества, перечислены в Приложении II к Конвенции.



Для их защиты, Конвенция призывает государства ареала вступить в глобальные или региональные соглашения. Лесное законодательство может повлиять на районы, которые находятся в пределах миграционных ареалов видов CMS, таким образом, координация между соответствующими мерами и ответственными органами власти будет иметь важное значение.

Конвенция о биологическом разнообразии (КБР), Рио-де-Жанейро, 1992 г., отражает повышение глобальной осведомленности о взаимозависимости между видами. Конвенция предусматривает сохранение и устойчивое использование биоразнообразия. Биологическое разнообразие в рамках Конвенции определяется как «вариабельность живых организмов», включая «разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем» (ст. 2).

Цели КБР включает в себя не только сохранение, но и устойчивое использование компонентов биоразнообразия, а также справедливого и равноправного распределения выгод от использования генетических ресурсов (ст. 1). Устойчивое использование определяется как использование компонентов биоразнообразия «таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений» (ст. 2). Эта концепция особенно актуальна для устойчивого управления лесами, так как она влечет за собой, как минимум, что страны найдут целостный подход к сохранению биоразнообразия, мониторингу его использования, базовым измерениям последней обновленной информации и научным исследований и их постепенному адаптивированию. Стороны должны, «насколько это возможно и целесообразно», создать систему особо охраняемых природных территорий, реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействовать восстановлению видов находящихся в опасности. В связи с этим, роль национального законодательства подчеркивается (ст. 8) и положения Конвенции, следовательно, имеют непосредственное отношение к разработке лесного законодательства.

Стороны КБР также приняли Принципы и указания по устойчивому использованию биоразнообразия Аддис-Абебе, которые обеспечивают руководство для того, чтобы использование компонентов биоразнообразия не привело к его долгосрочному истощению. Принцип №2 предусматривает, чтобы «локальные пользователи биоразнообразия», «имели достаточные полномочия и правовую поддержку, для того чтобы нести ответственность и отчитываться за использование соответствующих ресурсов», в соответствии с ответственностью за использование ресурсов на правах участия обществу.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК), Нью-Йорк, 1992, обязывает стороны к устойчивому управлению лесами для поддержания их

климатических функций, таких как поглощение углерода (ст. 4). Киотский протокол устанавливает обязательные цели (а не просто предлагает, как сделано в Конвенции) для 37 промышленно развитой страны и Европейского сообщества для сокращения выбросов парниковых газов (ПГ). Протокол призывает все стороны к разработке программ, связанных, в частности, в лесами, содержащих меры по смягчению последствий изменения климата и меры по содействию адекватной адаптации к изменению климата (ст. 10). При разработке лесного законодательства, аспекты связанные с климатическими функций, в частности планирования и управления, должны быть приняты во внимание.

Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием (КБО), Париж, 1994 г., требует от сторон принять национальные планы и стратегии по борьбе с деградацией земель и опустыниванием, которые обычно включают меры связанные с лесами. Реализация КБО ООН вносит свой вклад в поддержку экосистемного подхода к устойчивому лесопользованию в рамках предотвращения засухи и опустынивания. Для этого, Конвенция также призывает стороны содействовать участию местного населения (ст. 5). При разработке лесного законодательства должны быть приняты во внимание также и частные требования к планированию управления, аспекты связанные с опустыниванием.

В дополнение к юридически обязательному международному соглашению, Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 года также постановила отчет о юридически необязательных «Лесных принципах». Работа различных международных организаций, в частности, в рамках форума ООН по лесам, в дальнейшем привела к принятию юридически необязательного инструмента для всех видов лесов на Генеральной Ассамблее ООН в начале 2008 года. Инструмент поддерживает партнерские отношения, в том числе государственно – частное партнерство и совместные программы с заинтересованными сторонами. Инструмент также способствует развитию активного и эффективного участия «основных групп, определенных в Повестке дня №21»<sup>35</sup>, местных общин, владельцев лесов и других заинтересованных сторон в разработке, осуществлении и оценке связанных с лесным хозяйством политик, мер и программ.

Несмотря на переговоры, которые имели место до принятия этих «мягких прав» инструменты не приводили к разработке обязательного международного соглашения по лесам, их содержание широко отражает общее мнение международного сообщества по вопросам лесного хозяйства и значительно вдохновило законодательство лесного хозяйства стран, которые провели реформы в последние десятилетия.

-----  
<sup>35</sup> В соответствии с инструментом, «основные группы, определенные в Повестке дня №21- это женщины, дети и молодежь коренных народов и их общин, неправительственные организации, местные органов власти, работники и торговые союзы, бизнес и промышленность, научные и технические сообщества, а также фермеры».

## 1.2 РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

В рамках Министерской конференции по защите лесов в Европе, которая была проведена семь раз с 1990 года, европейские страны, включая Турцию, недавно провели процесс принятия юридически обязывающего соглашения по лесам. Значительное решение о создании Межправительственного комитета для ведения переговоров было принято в 2011 Конференции министров в Осло.<sup>36</sup>

Хотя уровень сотрудничества между странами региона рассмотренный в данном исследовании не достиг стадии, аналогично осуществляющегося в Европе, эти страны имеют достаточно долгий опыт сотрудничества друг с другом, и в некоторых случаях уже приняты официальные соглашения о сотрудничестве. В частности, в период между 1996 и 1998 годами Турция заключила соглашения о сотрудничестве в области экологии и лесного сектора с каждой из стран Центральной Азии и Азербайджаном. Некоторые из этих соглашений также касаются предмета лесного законодательства соответствующего этим странам, предусматривающее сотрудничество.

Например, «протокол, в связи с лесным хозяйством между Турецкой Республикой и Республикой Узбекистан» был принят в 1997 году. Его участники обязались «оценивать» существующие правила лесного хозяйства учитывая международные организаций и нормативные акты, а также рассмотреть обмен информации по законодательству и его реализации в качестве приоритетных (ст. 1).

Кроме этого, «Меморандум о взаимном сотрудничестве между Министерством лесного хозяйства Турции и Министерством природных путей использования и охраны окружающей среды Туркменистана» 1998 года признает важность сотрудничества в области лесных отношений с целью выполнения обязанностей стран, касающихся защиты и развития лесов на региональном и глобальном уровнях. Среди многочисленных мероприятий, на которых сотрудничество будет осуществляться, меморандум перечисляет «оценки» законодательства, и открыто требует участие частного сектора и неправительственных организаций (ст. 1). Срок действия соглашения составляет пять лет и будет автоматически продлеваться, если не определено иначе (ст. 3).

Эти инициативы остаются на двустороннем уровне, но, тем не менее являются знаком того, что существует значительный интерес к поиску общих мер для лесного хозяйства и окружающей среды между странами в регионе. Уровень

---

<sup>36</sup> В конференции приняли участие высокопоставленные представители из 42 стран и Европейского союза, 6 не европейских стран-наблюдателей, многочисленные международные организации и экологические и социальные НПО, ассоциации владельцев лесов и лесной промышленности.

сотрудничества достигнут до сих пор, однако, пока не предусматривает возможность работать в направлении принятия международно – правового инструмента с изложением общих мер по устойчивому управлению лесами в регионе.

### **1.3 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ**

В идеальных условиях, лесное законодательство любой страны должны быть установлено в рамках надлежащих международных соглашений, а также в рамках национальной лесной политики и национального законодательства по смежным вопросам.

Крайне рекомендуется утвердить национальную лесную политику, отражающую цели сектора, принципы и меры их реализации в качестве важнейшего инструмента, обеспечивающего основу управления лесным хозяйством. Лесное законодательство нужно рассматривать как инструмент, позволяющий осуществлять политику, и который необходимо изменить после существенных реформ. Там, где ситуация менее идеальна и отсутствует официальная политика, процесс разработки законодательства должен послужить возможностью рационально изложить стратегии, на которых, в любом случае, будет основываться законодательство.

Законодательство может, в свою очередь, служить как инструмент, позволяющий усовершенствовать процесс утверждения и пересмотра национальной лесной политики, делая процесс утверждения официальной политики обязательным для администрации, и однозначно требуя процесса совместного участия.

Анализ, проведенный по изучению взаимоотношения лесного законодательства с законодательством по смежным отраслям ограничен, в связи с, среди прочих других проблем, отсутствием переведенных текстов. Тем не менее, можно сделать несколько общих рекомендаций. Очень важно избежать противоречия и параллелизма в правовых нормах. Поэтому, необходимо уделить больше внимания данному вопросу при разработке лесного законодательства. Например, полное распределение функций среди органов, отвечающих за природные ресурсы как лесное хозяйство, дикая природа и окружающая среда может оказаться невозможным. Однако, можно предпринять усилия, чтобы скоординировать работу разных органов, требуя проведения совещаний до утверждения определенных решений, или же учреждения межведомственных органов с общей обязанностью.

## **2. ОБЗОР ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

### **2.1 АЗЕРБАЙДЖАН**

#### **2.1.1 Обзор правовой структуры**

Конституция Азербайджана 1995 года содержит несколько основных положений, касающихся природных ресурсов и устанавливает право жить в здоровой окружающей среде. Лесной кодекс был принят в 1999 году и в настоящее время находится в процессе пересмотра. Закон о дикой природе имеет тот же год. Имеется около 60-и текстов подзаконных актов, таких, как «Правила мониторинга лесов», «Правила для управления лесным хозяйством», «Правила для краткосрочного использования лесов на срок до одного года» и «Приказ о доступе к информации о лесных ресурсах физическими и юридическими лицами».

Закон об охране окружающей среды также вступил в силу в 1999 году, в то время как закон об экологической безопасности был принят в 2007-м. Закон об охоте был принят в 2004-м. Земельный кодекс 1999 года. Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс изложенных лесохозяйственных нарушений и наказаний.

Не существует официальной политики в отношении лесов.

#### **2.1.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон**

Министерство экологии и природных ресурсов отвечает за рациональное использование природных ресурсов, с особым вниманием на добычу полезных ископаемых, флоры, фауны, почвы, воды и связанные с ней аспекты, в том числе лесное хозяйство. Нет никаких особых положений, касающихся участия общественности в процессе принятия решений лесного хозяйства.

Существует закон о доступе общественности к экологической информации и правила в частности, о лесных ресурсах были приняты. Некоторая информация о лесном хозяйстве опубликована в интернете и регулярно обновляется. Закон о государственной безопасности 1996 года устанавливает, что доступ к информации может быть ограничен из «стратегических» соображений.

#### **2.1.3 Землевладение и лесовладение**

Конституция устанавливает, что природные ресурсы являются собственностью государства (ст. 14).

Земельный кодекс признает государственную, муниципальную и частную собственность на землю (ст. 5).

Лесной кодекс включает в себя определение леса «с биологической точки зрения»: «единство земли, воды, деревьев, кустарников, трав, животных, микроорганизмов и других видов окружающей среды, которые связаны между собой и влияют друг на друга» (ст. 1).

Леса и лесные земли «лесного фонда»<sup>37</sup> являются государственной собственностью. Никаких других форм собственности для лесов не предусмотрено, но не лесные древесные породы (виды – «дерево-куст») могут быть под частным владением (ст. 7) и использованы в соответствии с законом (ст. 12). Эти положения, таким образом, не вполне ясны, в виду возможности частного владения лесами или лесными деревьями, посаженными ли или естественно растущими.

Ведется работа по созданию муниципальных лесов, принадлежащих городским советам.

#### **2.1.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование**

Лесной кодексу требуются данные лесного кадастра, которые будут использоваться в качестве основы для управления лесным хозяйством (ст. 29).

Нет никаких особых положений касающихся участия общественности в управлении лесами, хотя участие местных органов власти предусмотрено. Общинное управление лесами было опробовано в отдельных муниципалитетах в рамках проекта, с участием «совета пожилых людей», но в противном случае считается не уместным в стране.<sup>38</sup>

Леса могут быть сданы в аренду на срок до 10 лет «для их восстановления». Лесные ресурсы, вытекающих из соответствующих области являются собственностью арендатора (Лесной кодекс, ст. 15 и 22). Земля также может сдаваться в аренду с целью посадки деревьев или в рекреационных целях,

---

<sup>37</sup> Термин «лесной фонд» широко используется в переводах лесных законодательств стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза, и поэтому используется также в этом исследовании, хотя предпочтительнее было бы переводить, возможно как «лесное имущество». Хотя определения термина варьируется от одной страны к другой, этот термин обычно используется для обозначения всех областей (обычно, но не обязательно полностью покрытых лесами), для того чтобы быть предметом особого режима лесного хозяйства. промышленность, научные и технические сообщества, а также фермеры».

<sup>38</sup> В конференции приняли участие высокопоставленные представители из 42 стран и Европейского союза, 6 не европейских стран-наблюдателей, многочисленные международные организации и экологические и социальные НПО, ассоциации владельцев лесов и лесной промышленности.

также на срок до 10 лет, или для агролесомелиорации (на срок до одного года). Аренды должны быть выделены в общественном порядке и в соответствии с интересами соседних поселений (ст. 24).

Некоторые положения касаются доступа к лесным ресурсам населением для своих внутренних потребностей. Недревесная лесная продукция может быть собрана бесплатно для личного пользования, и граждане имеют право на въезд в леса, если иное не установлено из соображений пожарной безопасности (ст. 53).

### **2.1.5 Лесные пожары**

Министерство по чрезвычайным ситуациям сотрудничает с Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов при подготовке планов по борьбе с огнем (лесное законодательство, ст. 27). Присутствует положение премьер-министра о лесных пожарах.

### **2.1.6 Обеспечение правопорядка**

В соответствии с Уголовным кодексом, незаконная вырубка деревьев, уничтожение или повреждение лесов и нарушение режима охраняемых областей являются отдельными преступлениями, наказываются штрафами или тюремным заключением (ст. 259 до 261). Для определения штрафов, делается ссылка на указанный процент минимальной заработной платы в стране.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает различные штрафы для физических лиц, должностных лиц и юридических лиц. Административные нарушения включают в себя нарушения процедуры рубки леса и транспортировки, использования лесов вопреки положениям разрешения, повреждение пастбищ в пределах лесного фонда и незаконное использование пастбищ (ст. 91 по 100).

### **2.1.7 Поддержка лесного хозяйства**

Лесной кодекс устанавливает фонд лесной продукции и обслуживания, который будет финансироваться за счет «доходов от леса» (не достаточно подробно в данном контексте) и других средств (ст. 65). Закон не вдается в подробности о том, как будут направлены деньги из фонда, (например, будет ли предпочтение отдаваться определенным целям или-же определенным бенефициарам и т.д.). Поддержка лесного хозяйства обеспечивается также

через «меры по совершенствованию управления посадки деревьев» в указе 2008 года и субсидии на производство семян и рассады в резолюции 2007 года.

## **2.2 КАЗАХСТАН**

### **2.2.1 Обзор правовой структуры**

Конституция Казахстана 1995 года включает в себя основные положения, касающиеся охраны окружающей среды и природных ресурсов, а также о свободе доступа к информации. Лесной кодекс был принят в 2003 году и с тех пор в него несколько раз вносились поправки. Основная поправка в законопроекте, касающаяся лесного хозяйства, животного мира и охраняемых законодательством области в настоящее время находится на рассмотрении парламента. Законы о животном мире и охраняемых территориях вступили в силу соответственно с 2004 и 2007 годах. Присутствует около 60-и текстов подзаконных актов об основном законодательстве лесного хозяйства и дикой природе.

Экологический кодекс 2007 года непосредственно касается лесов во многих положениях. Земельный кодекс содержит ряд статей, касающихся лесов и налоговый кодекс предусматривает сборы, применимые к лесному хозяйству и освобождение от налогообложения некоторой деятельности лесного хозяйства. Административный кодекс и Уголовный кодекс включают в себя многочисленные положения, устанавливающие нарушения в отношении лесного хозяйства и дикой природы. Подготовлен проект закона о защите дикой флоры, в том числе диких генетических ресурсов растений.

Принятие официальной политики лесного хозяйства правительства было рассмотрено в течение некоторого времени, но подготовка документ до сих пор не завершена.

### **2.2.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон**

Комитет лесного хозяйства и охоты, который является частью министерства сельского хозяйства, в первую очередь отвечает за управление лесами в Республике Казахстан. Экологический Кодекс, однако, прямо предусматривает сотрудничество природоохранных органов с органами лесного хозяйства. К примеру, постановлено что экологические требования, предъявляемые к лесным хозяйством должны быть установлены согласованно с ними (ст. 195).

В соответствии с Лесным кодексом, функции правительства включают в себя разработку руководящих принципов политики и национальных программ, классификации «лесного фонда» по охраняемым категориям и общее расположение «государственной счета» и лесного кадастра (лесной кодекс, ст. 11).



«Уполномоченное агентство правительства» (комитет лесного и охотничьего хозяйства) отвечает за разработку законодательства, национальных и отраслевых программ по охране и использованию, восстановлению лесов и лесоразведению, охране, поддержанию различных систем сбора данных, обработке административных правонарушений и организации тендеров для лесных ресурсов, «с участием представителя области» (ст. 13). Функции местных органов власти (областей и районов) изложены также, приводя различие между представительными и исполнительными органами (ст. 14–17). В конце, функции «государственного учреждения лесного хозяйства» (бывшего лесхоза), также перечислены (ст. 18).

Нет никаких обязательств по вовлечению общественности в реализации любой из этих функций. Существуют, однако, общее положение касательно участия граждан и общественных объединений в «защите фонда лесов». Содержание этого положения весьма ограничено, так как оно просто включает участия в соответствии с законами Республики Казахстан, не уточняя, рассматриваться ли участие как право или обязанность, или, возможно и то и другое (ст. 68). Законопроект, который в настоящее время внедряется, введет поправки в лесной кодекс изменяя статью №68 путем расширения типов вовлеченных субъектов, например включая местные органы власти и мероприятия в которых требуется участие общественности, с добавлением планирования, мониторинга и общественного контроля к защите.

Что касается доступа к информации, Конституция устанавливает право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом (ст. 20). Доступные данные «лесного фонда» являются «общественной собственностью» и должны быть доступны в соответствии с процедурой, установленной правительством (лесной кодекс, ст. 58). Постановление правительства 2004 года далее уточняет, что информация о лесе может быть предоставлена по запросу, за исключением случаев государственной тайны (ст. 5). Краткая ссылка сделана на международное сотрудничество, которое должно осуществляться в соответствии с международными конвенциями (ст. 9).

### **2.2.3 Землевладение и лесовладение**

В соответствии с конституцией, земля и ее минералы, вода, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются собственностью государства. Земля также может находиться в частной собственности в зависимости от условий и ограничений, установленных законом (ст. 6). Земельный кодекс устанавливает, что земли, включая те, которые могут быть пригодны для облесения, могут принадлежать частным лицам и негосударственным юридическим лицам. Иностранцы

граждане и юридические лица не могут иметь в собственности земли сельскохозяйственного назначения или земли пригодные для облесения (земельный кодекс, ст. 23).

Все леса, а также земли не покрытые лесной растительностью но предназначенные для лесохозяйственного назначения, входят в «лесной фонд» Казахстана. Земля «лесного фонда» может быть частной или государственной. Общественный «лесной фонд» включает в себя лесные земли (естественные и искусственные), нелесные земли, и любые лесозащитные полосы, расположенные вдоль автомагистралей, железных дорог, каналов и других линейных сооружений, которые простираются на территории более 0,05 га. и шире 10-и метров.

Сельскохозяйственные лесозащитные пояса и плантации «специального назначения» больше 0,05 га. и шире 10-и метров, являются частью частного «лесного фонда», если они были установлены частными лицами на любой частной земле в соответствии с законом (лесной кодекс, ст. 6. Аналогичные положения включены также в земельный кодекс).

Снятие земли с «лесного фонда» допускается только в исключительных случаях, таких как создание и расширение особо охраняемых природных территорий, выполнение международных обязательств, разведка полезных ископаемых, строительство дорог, электрических линий связи и других объектов национального значения, в случае отсутствия других жизнеспособных вариантов (ст. 90).

#### **2.2.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование**

Многие положения, некоторые из которых включены в экологический кодекс, касаются защиты лесов. Экологический кодекс устанавливает, к примеру, наши экологические требования к использованию лесов, размножению, материалам для посадки древесных и ряд других (ст. 226–234 ).

Права на использование областей «лесного фонда» могут быть предоставлены на долгосрочный (от 10-и до 49-и лет ) и краткосрочный (до одного года) периоды. В первом случае, районы могут быть выданы исключительно на основе конкурсных процедур, после которых «пользователь» заключает договор с администрацией. Существуют конкретные требования к учету интересов местного населения (лесной кодекс, ст. 29, 31, 32).

Краткосрочные использования (до одного года) может быть предоставлено на основании разрешений, исключительно для (1) использования недревесных лесных ресурсов; (2) научно-исследовательских целей и (3) культурных, рекреационных и оздоровительных целей (ст. 34).

Обязанности владельцев лесов и пользователей включают требование перепосадки территории, которая должна быть в два раза больше областей, которые были записаны, и ряд других обязательств, таких как предотвращение вредного воздействия на здоровье человека, о состоянии лесов и обновления, и по предотвращению браконьерства (ст. 38).

Среди оснований для прекращения права лесопользования является совершение более двух нарушений лесного законодательства или условий разрешения (ст. 40). Лесопользователи должны получить компенсацию в случае, если земля изымается для государственных нужд (ст. 37).

Постановлением правительства 2004-го года (№ 32) регулируются дальнейшие конкурсы на присуждение права на долгосрочное лесопользование любого типа. Оно устанавливает, что информация о территориях, предоставленных в будущих тендерных процессах будет включать техническую информацию, а также описание местных социальных условий (правило №6). Будет создана комиссия из не менее чем семи членов, включая представителей администрации, а также «общественных организаций», для оценки предложений (правило №10). Тендерные процедуры должны быть объявлены в общенациональную прессу по крайней мере за один месяц (правило №12). Предложения должны содержать необходимую информацию, касающуюся технических и финансовых квалификаций, а также предложений по улучшению местных социальных условий. Предложения будут публично открыты перед началом комиссии (правила №18 и №19). Затем, в течение семи дней комиссия должна принять решение в выборе победителя, на встрече в которой участвуют по крайней мере две трети членов, а результаты должны быть опубликованы в прессе (правила №20, №25, №27). Обжалование решения комиссии может быть подано в соответствии с законом (правило №30).

Планирование управления возложено на государственное учреждение под комитетом лесного и охотничьего хозяйства. Любые лесные работы в «лесном фонде» запрещено, там где планы управления не действительны (ст. 56). Не существует ни особых ссылок на вовлечение заинтересованных сторон в любой фазе подготовки планов, ни требований к планам по устранению любых интересов и дисциплин, кроме строго лесного хозяйства.

Число охранных категорий «лесного фонда» установлено. Классификация зон в соответствующих категориях, является обязанностью правительства, а также в этом случае закон прямо не предусматривает никакого участия заинтересованных лиц (ст. 45).

Потребности местного населения в лесной продукции должны удовлетворяться деревом полученным от санитарных вырубок, или остатков от вырубленных участков (ст. 91).

Общинное управление лесами было опробовано в рамках проекта всемирного банка по защите лесов и увеличению лесистости, и ожидается что оно проработает в период между 2005 и 2014 годами. Возможность создания местных консультативных советов (так же как и консультативного органа на центральном уровне) была рассмотрена в этом контексте, но не была реализована.

Владельцы лесов должны установить области, где сенокошение и выпас скота допускается в соответствии с планированием лесохозяйственного управления и инвентаризацией проектов (ст. 99).

Что касается частных лесов, обязанности возложенные на их владельцев включают в себя сохранение лесов через устойчивые практики, предоставление информации для включения в кадастр, техническое обслуживание данных систем сбора, противопожарные и санитарные мероприятия, принятие соответствующих мер для тушения лесных пожаров, вредителей и болезней (ст. 27).

### **2.2.5 Лесные пожары**

Среди противопожарных мер: обязательство владельцев государственных лесов регистрировать лесные пожары (ст. 26); обязанности лесопользователей разрабатывать противопожарные планы (ст. 38); запрет на сжигание травы, а также возможность для областных органов исполнительной власти ограничивать доступ в леса во время опасных периодов (ст. 63). Центральный орган, ответственный за пожаротушения и орган, отвечающий за лесное хозяйство должны вступить в соглашение о пожарном надзоре (ст. 64) и последний орган должен принять участие в профилактике и борьбе с пожарами (ст. 69).

### **2.2.6 Обеспечение правопорядка**

Государственная охрана лесов Республики Казахстан состоит из сотрудников учреждений, отвечающих за управление лесами и защиту. Она отвечает за обеспечение правопорядка, в том числе за вопрос об уведомлении нарушителей для ликвидации последствий нарушения, она также может предложить приостановление хозяйственной и иной деятельности. Государственная охрана лесов имеет право арестовывать подозреваемых нарушителей, составлять отчеты об административных правонарушениях, обыскивать транспортные средства и места и изымать незаконно приобретенную лесную продукцию и транспортные средства (ст. 69).

Лесной кодекс содержит перечень около 20 нарушений лесного законодательства, таких как, например, повреждение деревьев, вырубка более дозволенного или пренебрежение правилами пожарной безопасности, ссылаясь на действующее законодательство для определения наказания (ст. 113).

### **2.2.7 Поддержка лесного хозяйства**

Земли «лесного фонда» и предприятия, основной деятельностью которых является защита лесов от пожаров и заражений или воспроизведение лесов, не подлежат налогообложению (Налоговый кодекс).

В настоящее время законопроект находящийся на рассмотрение в парламенте введет положения, позволяющие аренду земли с целью создания лесной плантации, наряду с субсидиями на покрытие до 50% расходов. В настоящее время положения кодекса, касающиеся лесовосстановления и лесоразведения (ст. 104 и 106) не предусматривают возможность аренды земли в частном секторе для этих целей.

## **2.3 КЫРГЫЗСТАН**

### **2.3.1 Обзор правовой структуры**

Конституция Кыргызстана 2010 года устанавливает право на здоровую и безопасную окружающую среду (ст. 52), где также говорится, что земля и природные ресурсы являются исключительной собственностью государства, но земли могут также быть частной, муниципальной и иной формой собственности, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности (ст. 12). Лесной кодекс Кыргызской Республики был принят в 1999 году. Другими соответствующими законопроектами являются закон о фауне (2002) и закон об охраняемых территориях (2011). Лесной кодекс и закон о фауне в настоящее время находятся в процессе пересмотра. Существует большое количество частей подзаконных актов. Среди наиболее значимых из них есть положение о сообществе лесного хозяйства (2001) и положение о лесных арендах (2007).

Закон об охране окружающей среды, принятый в 1999 году, рассматривает природные ресурсы, постановляя, что они являются собственностью Республики. Существует отдельный закон об экологических сборах пошлин за использование дикой фауны и дикой флоры 2008 года. Земельный кодекс был принят в 1999 году. Закон о гарантиях и свободе доступа к информации был принят в 1997 году.

«Концепция развития лесного сектора» является основным документом с изложением целей до 2025 года.

### 2.3.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон

Государственное агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства в основном отвечает за лесоправление в Кыргызстане.

Кодекс определяет соответствующие функции парламента, правительства, областей и районов. Среди других функций, правительство должно определять основные направления лесной политики, устанавливать процедуры управления лесным хозяйством, а также «создавать лесоправленческие учреждения, национальные парки, заповедники и памятники природы республиканского значения на территории лесного фонда» (ст. 18).

Области должны утверждать документацию, относящуюся к лесному кадастру, участвовать в разработке и реализации планов по управлению и распространению сенокосов и пастбищ «лесного фонда» (ст. 19). Кроме того, «органы местного самоуправления» могут быть назначены для выполнения функций, связанные с лесом (ст. 21). Также перечислены обязанности «государственного лесного органа управления» на центральном и местном уровнях (лесхозы) (ст. 24 и 25). Они состоят в основном из развивающихся предложений (в том числе для вторичного законодательства, планов для лесного хозяйства и дикой природы) для представления правительству, выделяя области «лесного фонда» для аренды, сенокосения или выпаса скота («с участием местных государственных администраций») и управления лесным хозяйством.

Существует республиканский фонд по охране природы и развития лесного хозяйства, в соответствии с положениями лесного кодекса, и требует создание финансового фонда (ст. 99).

Недавний переход страны к парламентской демократии привел к улучшению сотрудничества с неправительственными организациями в области охраны окружающей среды, в частности, в контексте применения экологических оценок («экологическая экспертиза»). Он также повлиял на запуск государственных функций контроля, которые в настоящее время предназначены для проверки технической и экологической безопасности.<sup>39</sup> Закон о доступе к информации, хранящейся в государственных учреждениях требует, чтобы запрашиваемые данные предоставлялись в течение одного

---

<sup>39</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.

месяца. Лесное законодательство, однако, напрямую не требует участия общественности в процессе принятия решений. Например, участие общественности в подготовке кадастров или планов лесохозяйственного управления явно не требуется. Отчасти это связано и с тем, что большинство лесов расположены в отдаленных районах, где вклад населения считается ненужным, поскольку ожидается что планы не окажут прямого воздействия на местные общины.<sup>40</sup> Существуют конкретные положения для таких областей, где совместные инициативы ведения лесного хозяйства были предприняты.<sup>41</sup>

### 2.3.3 Землевладение и лесовладение

Земельный кодекс признает государственную, коммунальную и частную собственность земли (ст. 4).

Лесной кодекс определяет лес как «одно из основных типов растительности на земле, включая деревья, кустарники, луга и другие растения, в том числе животных и микроорганизмов, которые являются биологически взаимосвязанных в своем развитии и оказывают влияние друг на друга и окружающую среду». Лесная почва является неотъемлемой частью леса в целом. Лес является неотъемлемой и очень важной составляющей биосферы и географического ландшафта. Он играет важную роль в поддержании гидрологического режима рек, предотвращения эрозии и дефляции почв, а также в борьбе с горячими сухими ветрами» (ст. 1).

Все государственные, коммунальные и частные леса и земли, выделенные для любых целей лесного хозяйства образуют единый «лесной фонд» Кыргызской Республики (ст. 6). Земли «лесного фонда», находящихся во владении государства являются частью государственного «лесного фонда» (ст. 7). В соответствии с предыдущими положениями, в кодексе далее указывается, что «лесной фонд» включает в себя земли с лесным покровом, а также не покрытые лесом земли, выделенные для целей лесного хозяйства (ст. 8). Аналогичные положения содержатся в земельном кодексе (ст. 86). Земля (кроме той, которая входит в «лесной фонд») может быть отведена частным лицам для создания «частных лесовладений» (лесной кодекс, ст. 12). Деревья, растущие на частной земле принадлежат владельцу земли, если иное не предусмотрено законом, и могут быть использованы в соответствии с законом (статья 15).

-----  
<sup>40</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.

<sup>41</sup> См. раздел 2.3.4 *infra*.

### 2.3.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование

«Использование леса осуществляется в соответствии с планами лесохозяйственного управления в рамках научно обоснованных норм, которые определяются на основе материалов лесоустройства, инвентаризации и текущего обследования лесного фонда» (ст. 52). Лесхозы должны разработать планы лесохозяйственного управления, которые излагают меры по охране, защите, воспроизводству и рациональному использованию лесов находящихся под контролем областных органов управления лесным хозяйством, в соответствии с национальной лесной политикой и долгосрочными планами лесного хозяйства, и представить их для утверждения в орган республиканского управления государственными лесами (ст. 90).

Отдельные положения посвящены мониторингу «лесного фонда» (ст. 82), регистрации и кадастру (ст. 83), инвентаризации лесов (ст. 84 – 86) и «проектированию и разведке» (ст. 87).

Леса могут быть отнесены к указанным охранным категориям или специальные режимы защиты могут быть применены, как установлено правительством по предложению администрации: «принимая к сведению экологические, генетические, социальные и экономические » факторы (ст. 31). Земля также может быть «исключена» из «лесного фонда» для государственных и общественных нужд, в соответствии с земельным кодексом, с учетом выводов, представленных органом государственного лесопользования (ст. 32). Перевод лесных земель в нелесные земли может быть уполномочен правительством только в исключительных случаях, и на основании «государственной экологической экспертизы» (ст. 32).

Все лесопользователи имеют ряд прав и обязанностей, в их числе обязательство использовать лесные площади и пастбища рациональным образом в целях сохранения дикой природы и среды обитания, не бросать заготовленную древесину или любые другие не использованные материалы, соблюдать требования пожарной безопасности, предотвращать истощение или деградацию леса, и своевременно платить соответствующие сборы (ст. 39).

Лесхозы могут выделять лесные участки для аренды на основании письменного соглашения, на неограниченный или фиксированный срок. В соглашении необходимо указать платежеспособность лизингополучателя, границы, виды и объем лесопользования, продолжительность платежей (как установлено законом) и любые другие обязательства сторон (ст. 42 – 46). Положение 2007 года устанавливает, что распределение аренды должно осуществляться на основе тендеров, на прозрачной основе, с учетом интересов местного населения. Информация о торгах должна быть опубликована в средствах массовой информации. Тендеры организуются местной администрацией лесного хозяйства.



Мораторий по вырубке ценных пород в силе с 1997 года.

Специальное положение определяет совместное лесное управление как общие работы, связанные с использованием лесов и лесоразведением хозяйственными товариществами и сообществами организованными в рамках деловых, семейных и родственных отношений лиц, проживающих компактно на арендованных участках государственного «лесного фонда» (ст. 46). Общины более приоритетны при распределении земельных участков (ст. 47).

Положение о сообществе лесного хозяйства 2001 года «легализовало» деятельности, которые ранее проводились на экспериментальном уровне в трехстороннем сотрудничестве между лесопользователями, государственными лесхозами и местными органами самоуправления. Предыдущая резолюция (1997) позволила аренду лесных участков для целей, отличных от лесорубки, которая усилила интересы местных жителей. Семьи, проживающие в сельской местности, таким образом, получили возможность получать такие продукты, как орехи и сена в обмен на свой труд в посадке и охране лесов.<sup>42</sup> Правилами установлены принципы «равенства, прозрачности и справедливости» в управлении лесного сообщества. Они требуют, чтобы всем местным жителям были предоставлены равные возможности для получения земли для ведения общинного лесного хозяйства. Эти правила также требуют, чтобы любые уже существующие права на соответствующие области были четко определены во избежании возможных споров до того как площади будут выделяться для общинного управления.

Управленческие решения должны приниматься на основе широкого участия и прозрачности, «принимая во внимание мнения всех заинтересованных сторон с широкой публичной оглаской о согласованных решениях». Другой заявленный принцип это уважение прав собственности людей, вовлеченных в сообществе лесного хозяйства, которые имеют полное право на продукты, полученные из выделенных им областей (постановление №377 правительства Кыргызской Республики, 27-го июля 2001 года утверждает правила о совместном лесном хозяйстве в Кыргызской Республике, параграф 1.4). Срок аренды может быть до 49 лет. Проблема, как сообщается, состоит в использовании выделенных областей для иных целей кроме лесного хозяйства, например, для строительства. Это как правило происходит после первоначального испытательного срока длительностью в 5 лет.

Сбор дикорастущих плодов, ягод, грибов и лекарственных трав для личных целей, не облагается (лесной кодекс, ст. 50).

-----  
<sup>42</sup> Темирбеков А., Содействие финансированию устойчивого лесопользования в малых островных развивающихся государствах и странах с низким уровнем лесного покрова. Аналитический доклад, подготовленный Индуфор для Форума ООН по лесам. Исследование по делу страны: Кыргызская Республика, 2010.

### 2.3.5 Лесные пожары

Присутствует положение о пожарной безопасности лесов, в котором излагаются обязанности местных органов власти и частных лиц.

### 2.3.6 Обеспечение правопорядка

Законодательства об охране природы предусматривает сотрудничество правоохранительных органов с государственным агентством по охране окружающей среды и лесного хозяйства. Основываясь на этих положениях, агентство, управление генеральной прокуратуры, служба национальной безопасности, министерство внутренних дел и таможенная инспекция заключили соглашение в 2006 году установив «направления сотрудничества», чтобы облегчить судебное преследование нарушителей экологического права.<sup>43</sup> В 2009 году правительство одобрило план и меры по обеспечению правопорядка в лесах и управлению, которые в дальнейшем способствовали совместным действиям правоохранительных органов и органов управления лесным хозяйством.

Лесные споры «с участием юридических и физических лиц [...] должны быть урегулированы судами и арбитражными судами в соответствии с их компетенцией» (лесной кодекс, ст. 94). Сделана ссылка на другое действующее законодательство для определения дисциплинарной, административной или уголовной ответственности (ст. 96) и для оценки ущерба, причиненного «лесному фонду» (ст. 97).

### 2.3.7 Поддержка лесного хозяйства

Среди заявленных целей финансового лесного фонда есть цель, которая заключается в оказании поддержки частному лесному хозяйству (лесной кодекс, ст. 99), для развития природоохранного законодательства, развития системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, а также для предприятий лесхозов и природных парков (правила 2006 года). На практике, фонд используется главным образом для поддержания состояния лесов и, в последнее время, для социального лесного хозяйства, включая посадку быстрорастущих видов местными органами власти.<sup>44</sup>

-----  
<sup>43</sup> Id.

<sup>44</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.

## 2.4 ТАДЖИКИСТАН

### 2.4.1 Обзор правовой структуры

Конституции Таджикистана устанавливает основные положения, касающиеся земельных и природных ресурсов. Лесной кодекс и закон об охраняемых территориях были приняты в 2011 году, заменив законы 1996 и 1993 года. Закон о дикой природе в силе с 2008 года. Существует большое количество документов подзаконных актов, касающихся лесного хозяйства, принятые до вступления в силу кодекса 2011-го года.

Новый Закон об охране окружающей среды был принят в 2011 году, в то время когда существуют отдельные природоохранные законодательства, касательно экологического мониторинга (2011), экологического образования (2010), оценки экологического воздействия (2003) и биобезопасности (2005). Земельный кодекс был принят в 1996 году и в него несколько раз вносились поправки.

Не существует никакой официальной лесной политики, однако есть «национальная программа по улучшению лесного хозяйства на период с 2006 по 2015 год», вместе с «национальной программой для охраняемых территорий на период с 2005 по 2015 год» и «государственной экологической программой на период с 2009 по 2019 год».

### 2.4.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон

Лесной кодекс определяет функции правительства, а также государственного агентства ответственного за лесное хозяйство и охоту. Агентство входит в состав комитета по охране окружающей среды и состоит из 3-х региональных агентств, 37-и лесхозов, 5-и тепличных садов, и 13-и лесных заповедников.<sup>45</sup>

В обязанности правительства входит создание лесной политики. Агентство, в частности, отвечает за подтверждение «годовых норм заготовки древесины», предложенных лесхозами, охотничьих квот и судебного преследования преступлений.

«Общественные объединения и граждане принимают участие в управлении и вносят предложения по совершенствованию охраны, сохранения, воспроизводства и рационального использования лесов» (лесной кодекс, ст. 13).

Присутствует закон о доступе к информации и лесной кодекс также рассматривает доступ к информации (ст. 51.6)

---

<sup>45</sup> С. Курбанов. Ответ на вопросник, распространенный в странах, участвующих в суб-региональных семинарах ФАО по развитию лесного законодательства и его согласованию в Центральной Азии, 18-21 октября 2011 года.

### 2.4.3 Землевладение и лесовладение

В соответствии с конституцией, земля и ее недра, вода, воздушное пространство, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются собственностью государства. Государство должно гарантировать их эффективное использование, с учетом интересов граждан (ст. 13).

Земля является собственностью государства, а «основные пользователи» могут использовать ее в течение неограниченного времени (земельный кодекс, ст. 2 и 10).

Лес определяется как «комплекс натуральных растений, состоящий из деревьев и кустарников природного или искусственного происхождения, охватывающий не менее 10% от площади, размер которой должен быть не менее 0,5 га, а ширина не менее 10-и метров), во взаимодействии с другими компонентами живой природы и имеющий важное экологическое, экономическое и социальное значение». «Единый лесной фонд» страны включает в себя «государственный лесной фонд» (который может включать в себя земли, независимо от видов деятельности фактически осуществляемых на нем) и «общественный лесной фонд» (искусственные леса созданные лесхозами или любыми другими частными лицами) (Лесной кодекс, ст.1).

### 2.4.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование

Государственные леса, в частности, лесные хозяйства (лесхозы), могут управляться «совместно» агентством лесного хозяйства и лесопользователями на основе планов управления и с помощью конкретных договоров об аренде. Такие договоры об аренде могут быть продлены при хорошей производительности (лесной кодекс, ст. 45 и 47). «Органы» агентства лесного хозяйства устанавливают территории, выделяемые для этих целей и мероприятий, которые будут проводиться. «Основной целью распределения долей ежегодной продукции является мотивация лесопользователей для использования своих долей в целях развития и сохранения лесного фонда» (ст. 47.3). Выделенной целью совместного управления лесами является устойчивое использование лесов, «в качестве инструмента для восстановления, улучшения и сохранения» (лесной кодекс, ст. 46). Местные общины могут также принимать участие в совместной деятельности по управлению лесами.

Понятие совместного управления лесами является новшеством нового кодекса, с подходом, который сместился от сохранения исключительности в лесоуправлению к государственному управлению в предыдущем законе.

Планы управления должны быть направлены на всю экосистему, а также социальные аспекты.

#### **2.4.5 Лесные пожары**

Правила лесной пожарной безопасности в Республике Таджикистан были утверждены рабочим советом ассоциации лесной промышленности «Таджиклес» в 1999 году (20-го апреля 1999 года, № 32) в координации с отделом государственной противопожарной безопасности министерства внутренних дел Республики Таджикистан, включая любые субъекты, действующие в лесах. Правила запрещают целый ряд мероприятий, таких как начало пожаров или выброс опасных материалов во время пожарного сезона.<sup>46</sup> Лесные предприятия, должны создавать противопожарные полосы разрывов, информировать общественность по вопросам профилактики пожаров и борьбы с ними, а также принимать меры для пожарной безопасности и борьбы с пожарами. Сельскохозяйственные предприятия, расположенные в лесах должны действовать в случае возникновения пожаров и немедленно сообщить лесхозам и другим соответствующим органам.

В соответствии с Лесным кодексом, органы лесного хозяйства должны принимать меры для своевременного выявления и пресечения пожаров (ст. 16). Действия и меры в случае лесного пожара должны быть установлены государственным органом, ответственным за пожарную безопасность, и должны быть основаны на общих правилах пожарной безопасности (ст. 17).

#### **2.4.6 Обеспечение правопорядка**

Закон об административных правонарушениях 2009 года и уголовный кодекс занимаются лесными правонарушениями административного или уголовного характера.

#### **2.4.7 Поддержка лесного хозяйства**

Существует программа развития государственного лесного хозяйства, но ее финансирование было проблематичным на практике.<sup>47</sup>

### **2.5 ТУРЦИЯ**

#### **2.5.1 Обзор правовой структуры**

Конституция Турции 1982 года является значительным источником материального права лесного хозяйства. Первый лесной указ Турецкой Республики был принят в 1920 году, а в следующий лесной кодекс в 1937 году.

<sup>46</sup> Пожарный сезон определяется как период с конца весенних дождей до выпадения снега.

<sup>47</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.

Основным лесное законодательство действительный на данный момент был принят в 1956 году и в него несколько раз вносились поправки. Положения, касающиеся лесного хозяйства находятся также в многочисленных других частях основных законов, таких как законы о национализации лесов (1945), маквисах (1950), развитии лесных деревень (1983), полигонах (1998), об улучшении диких оливковые деревья (1939) и об облесении (1995). Основная поправка к лесохозяйственному регламенту было принята в 2008 году. Присутствуют также и различные другие части подзаконных актов, например, касательно облесения (2003) и лесного кадастра (2004).

Закон об окружающей среде был принят в 1983 году и в значительной степени пересмотрен в 2006 году, в то время как закон о биобезопасности был принят в 2010 году. Закон о национальных парках вступил в силу в 1983 года. Закон о наземной охоте был принята в 2003 году. Закон о земельной реформе был принят в 2005 году. Существуют также законы о поощрении туризма (1982) и по охране культурных и природных ресурсов (1983).

Основными политическими документами являются: девятый план развития (2007 – 2013), национальная лесная программа (2004 – 2023), стратегический план министерства охраны окружающей среды и лесного хозяйства (2010 – 2014), стратегический план министерства лесного хозяйства и воды (2012 – 2014) и стратегический план генеральной дирекции лесного хозяйства (2010 – 2014).<sup>48</sup> Эти документы адресуют многочисленные вопросы, такие как охрана лесов, устойчивое производство промышленной и топливной древесины для удовлетворения внутреннего спроса, недревесная продукция леса, реабилитация и восстановление деградировавших лесов, национальные парки и охраняемые территории, охрана животного мира, снабжение экосистем и социальных услуг, а также развитие сельских районов в целом.

### 2.5.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон

Первая организация лесного сектора в стране берет начало в 1839 году. Директорат лесного хозяйства при министерстве лесного и водного

---

<sup>48</sup> ПВ ответ на обращение МГЛ / МФЛ, согласно которому страны должны проводить анализ основных причин обезлесения и деградации лесов, Турция начала «обозрение лесного сектора» в сотрудничестве с всемирным банком. После окончательного отчета по обзору, в 2001 году начался процесс подготовки национальной программы развития лесного хозяйства при содействии ФАО. Она включает в себя два раздела. В первом разделе дается всесторонний обзор нынешней ситуации с лесным хозяйством в стране, во втором разделе излагаются (I), национальные принципы лесного хозяйства, цели и политики, (II) дальнейшие стратегии для достижения национальной политики лесного хозяйства и удовлетворения целей и (III) краткосрочная программа действий.

Лесная комиссия ФАО на ближнего востоке, на своем 15-м заседании, по просьбе стран-членов, обязалась провести исследование перспектив лесных хозяйств для западной и центральной Азии, сосредоточив внимание на возникающих вопросах в лесном секторе к 2020-му году и с особым упором на межсекторальные вопросы, касающиеся лесного хозяйства и окружающей среды.

хозяйства в настоящее время является основным учреждением в отрасли. Директорат функционирует в качестве юридической инстанции и отвечает за всю устойчивое лесную управленческую деятельность, и в том числе управление планированием, производство и сбыт лесной продукции, борьбу с лесными пожарами, вредителями и болезнями, репродукцию и восстановление лесов, строительство дорог и техническое обслуживание, кадастровые обследования, городские леса, зоны отдыха, экосистемные услуги, лесовосстановление / облесение, борьба с эрозией, водосборные бассейны, диапазон совершенствования и поддержки лесных сообществ и органов правопорядка. Директорат включает в себя региональные и районные директораты и главные отделы суб-районных лесов.

Министерство лесного хозяйства и водных дел также включает в себя генеральный директорат по охране природы и национальных парков ответственный за охраняемые территории (природные парки, заповедники, национальные парки и памятники природы) и генеральный директорат по борьбе с опустыниванием и эрозией.

Присутствует специальное законодательство о доступе к информации – закон о праве на информацию 2003 года и связанный с ним кодекс 2004 года.

Ассамблея окружающей среды и лесного хозяйства была большим совещательным органом, организованным каждые четыре года, с его составом и функциями, изложенными в правилах 2004 года. В 300 членов ассамблеи вошли государственные должностные лица из министерства по охране окружающей среды и лесного хозяйства и других государственных учреждений и ведомств, представители организаций гражданского общества и эксперты. После институциональной перестройки, которая учредила министерство лесного хозяйства и воды в 2011 году, ожидается что будет создана новая ассамблея для охвата неотъемлемых частей вопросов окружающей среды лесного хозяйства, пастбищ, воды, опустынивания и эрозии.

Различные положения лесного законодательства<sup>49</sup> предусматривают некоторые выгоды для сельского населения, проживающего в лесных районах. Примером такого преимущества является отношение к сбору недревесных лесных продуктов и субсидий, не направленных на эффективное участие общественности в процессе принятия решений. Тем не менее, в последние годы, различные частные субъекты, такие как кооперативы, лесная промышленность и неправительственные организации стали прогрессивно принимать

---

<sup>49</sup> См. infra, часть 2.5.4.

участие в лесном секторе и играют важную роль почти в каждом лесном событии, а также в некоторых лесохозяйственных мероприятиях.<sup>50</sup>

Процедуры оценки экологических последствий требуют участия всех заинтересованных сторон, но не рассматривают лесной сектор конкретно.

### 2.5.3 Землевладение и лесовладение

Лесное законодательство определяет леса как, «Деревья и лесистые местности, растущие за счет человеческих усилий или естественным образом, вместе с их землями» (ст. 1).

Все леса были национализированы в 1945 году, и вопрос о компенсации бывшим владельцам и возможной реституции как-то решался впоследствии, но до сих пор остается довольно спорным. Более 99% лесов в стране остаются государственными лесами. В соответствии с конституцией, отчуждение таких лесов по каким-либо причинам запрещено (ст. 169). Сообщества членов, поселения которых не были одобрены по причинам, связанным с защитой воды и почвы должны быть переведены в сельскохозяйственные районы за пределы границ леса (лесное законодательство, ст. 2А). Районы, из которого члены общины были перемещены должны быть облесены и стать государственным лесом (ст. 13). Лесные границы не могут быть изменены, за исключением оговоренных случаев: (а), где сохранение лесов считается технически и научно неэффективным, а преобразование в сельскохозяйственные угодья, безусловно, выгодным; (б) в полях, виноградниках, садах, оливковых рощах, или аналогичных областях, которые технически и научно перестали быть лесами до 31 декабря 1981 года, и где выгодно использование земли для целей сельского хозяйства или животноводства; и (в) в застроенных населенных пунктах в окрестностях городов, поселков или деревень (ст. 169).

Закон о лесах, с параллельным положением, также перечисляет районы, которые могут быть исключены из режима государственного леса, указав, что никакие другие причины не могут оправдать изменение границы леса. Список включает в себя районы, которые потеряли свои лесные характеристики с научной и технической точки зрения до 31 декабря 1981 года, и стали полностью пригодны для различных сельскохозяйственных целей, таких как сельскохозяйственные угодья, виноградники, сады, фруктовые сады, оливковые рощи, ореховые сады, фисташковые сады, а также для различных

---

<sup>50</sup> Среди прочего, «кооператив жителей лесных поселков (ORKOOP)» выступил более эффективно и установил тесные отношения с администрацией лесного хозяйства. Информация, содержащаяся в данном пункте была представлена на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.



целей животноводства, таких как пастбища, летние и зимние пастбищные земли, или урегулирования в тех областях, где существуют здания городов, поселков или деревень (ст. 2Б).

Закон № 6292, 2012 года конкретно рассматривает такие области, разрешая их продажи лицам, которые не обязательно являются их бывшими владельцами. Вопрос о признании прав бывших владельцев, таким образом, остается в значительной степени нерешенными, и связан с социальными конфликтами. Между тем, много наименований работ на частной земле которая в настоящее время используется для сельского хозяйства, а когда-то была лесом было отменено судом в соответствии с законом 1987 года об общей земле, так как считается, что эти земли были получены с нарушением положений, запрещающих отчуждение государственного леса.<sup>51</sup> Суды также, как правило, стремятся отменить деятельность и повторно классифицировать землю в качестве государственных лесов, где растительный покров частной земли вписывается в определение леса, под предлогом того, что разрешения должны были быть выданы по ошибке. Риск потери своей земли, по всей видимости исключен только в случае быстрорастущих пород, таких как тополь и кедр. Это происходит, несмотря на конституционные положения, гарантирующие безопасность собственности на землю (ст. 35 и 44). Многие из этих дел были доведены до Европейского суда по правам человека.<sup>52</sup>

Леса в собственности общественных субъектов являются лесами принадлежащими государственным учреждениям. Это в основном деградировавшие высокие леса, и не может быть отчуждены.

Частные леса не могут быть фрагментированы ниже размера в 500 га, если леса были выращены путем искусственной посадки. Они должны управляться в соответствии с планами управления, за исключением сбора недревесных продуктов леса владельцем леса. Ответственный за лес начальник должен быть назначен. Строительство в лесу зависит от планов развития города, и должно быть разрешено управлением лесного хозяйства в соответствии с лесным законом (ст. 17) и не должно занимать площадь более 6% от всего леса.

#### **2.5.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование**

Лесной кадастр необходим в соответствии с лесным законом и кадастровым законом. Земли рассматриваются как часть государственного леса, если они

<sup>51</sup> Güneş Y. и Coşkun A.A., Тенденции в собственности на леса, владении лесными ресурсами и институциональных механизмах: делают ли они вклад в улучшение управления лесами и борьбу с нищетой?, можно ознакомиться на сайте <http://www.fao.org/forestry/16407-0c0665eddd86a68c9fbbc87cdde52501c.pdf>

<sup>52</sup> Giraud B., Права на собственность в турецких лесах, 2011 год, можно ознакомиться на [http://turkeyforest.com/files/forest\\_report\\_18.02.2011\\_with\\_font\\_14\\_&\\_navigation\\_property\\_rights\\_in\\_turkish\\_forests\\_-\\_final\\_version.pdf](http://turkeyforest.com/files/forest_report_18.02.2011_with_font_14_&_navigation_property_rights_in_turkish_forests_-_final_version.pdf)

перечислены в качестве таковых в кадастре, но конфликтов относительно фактического состояния некоторых земель очень много, особенно для плантаций.

Планы управления должны быть основаны на кадастре, и лесные разрешения должны выдаваться в соответствии с такими планами. Есть также требования к содержанию инвентаризации лесных экосистем, в том числе животных и минеральных ресурсов (положении о лесном управлении, ст. 13). Среди других вопросов, планы управления должны касаться недревесных продуктов леса и должны указывать на потенциальные рекреационные зоны для отдыха.<sup>53</sup>

Существует законодательное требование привлечь заинтересованные стороны к подготовке планов [управления?] (лесное законодательство, ст. 26 и 40 и лесохозяйственный регламент, ст. 4, 11, 23, 30 и 77). Главное управление лесного стратегического плана (2010 – 2014) также поощряет участие в управлении лесами, в рамках сотрудничества между администрацией и местным населением. С этой точки зрения, местные общины участвуют все чаще и чаще. В ходе подготовки инвентаризации лесов, определяются функции лесных экосистем, принимая во внимание мнения людей выраженные на заседаниях созданных для этой цели.<sup>54</sup> Однако, в целом, основным способом, с помощью которого местные жители могут участвовать в лесном хозяйстве является занятость в лесозаготовительной деятельности. Большинство этих процедур теперь осуществляются кооперативами. Главный директорат лесного хозяйства обязан брать в первую очередь деревенских жителей и кооперативы для лесных работ (лесное законодательство, ст. 40). Кооперативы, которые представляют по меньшей мере 51 процентов от домашних хозяйств в деревне могут получить одногодичную «уступку» и может покупать до 25% произведенной древесины по сниженной цене (20% от цены продажи) (ст. 34). Меры по содействию поставки лесной продукции сельскому населению также включают в себя право собирать дрова для внутренних целей и для получения круглого леса и дров по льготным ценам. В связи с этим проводятся консультации между сельской и центральной администрациями, с учетом местных потребностей, а также состоянием лесов (лесное законодательство, ст. 31-33). Сообществам лесных поселков и частным лицам могут быть выделены деградировавшие лесные земли для лесных насаждений, и они получают поддержку для этой цели (ст. 57). В этом случае они имеют право использовать продукцию, которая была получена.

Наряду с этими положениями, нет никакой конкретной структуры для общинного ведения лесного хозяйства, хотя некоторый опыт работы в секторе

<sup>53</sup> Эти области рассматриваются далее в положениях о местах отдыха и развлечениях 2006 года, положение о государственном оборотном фонде и положении о продаже, найме, обмене, эвакуации и выдаче ограниченных сервитутов и пактов 1984 года.

<sup>54</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.

был получен в ходе конкретных проектов, которые главным образом касались недревесной лесной продукции и агролесомелиорации в порослевом лесу.<sup>55</sup>

Участие общественности при определении категорий лесных территорий остается ограниченным, в частности охранных лесов с границами, которые однажды просто были объявлены по решению администрации.

В конституции рассматривается вопрос о лесных поселках, где требуется сотрудничество между местными общинами и государством, как для сохранения лесов, так и для повышения уровня жизни населения. Она также требует, чтобы законодательство было принято для адекватного управления территориями, которые юридически перестали быть частью леса, с целью переселения жителей леса на этой земле. (ст. 170). Некоторые положения, которые в настоящее время заменены, по всей видимости позволяли небольшой учет мнений заинтересованных людей: в основном, администрации лесного и сельского хозяйства должны были определять деревни годные для перемещения и районы расселения, а также основания для выселения были сформулированы в общих чертах «места где развитие деятельности не может быть достигнуто», или почвенно – водный режим, здравоохранение, военные, туристические и лесохозяйственные причины).<sup>56</sup>

Древесина, полученная из государственных лесов должна быть продана через аукционы или, в некоторых случаях, путем прямых переговоров и торгов. Количество и качество лесных товаров на аукционе должны быть организованы в «партии» с учетом условий продажи и местных потребностей. В случае если потребности государственных учреждений должны быть выполнены, или если продажи должны быть рассмотрены как срочные, все лесные товары могут быть проданы путем прямого распределения по рыночным ценам (лесное законодательство, ст. 30)

В соответствии с конституцией, леса должны быть защищены. Конституция также запрещает отчуждение государственных лесов (ст. 169, уже описано в разделе 2.5.3 выше). На основании этого положения, выделение государственных лесов в рамках долгосрочного лесопользования, договоренности касательно частного сектора считаются запрещенными. В последние годы интенсивная дискуссия развивалась по поводу этого вопроса.

Число различных разрешений может быть выдано ответственным министерством по предоставлению прав на лесные товары, в соответствии с лесным законодательством (ст. 16 – 18 и 115) и постановлениями, которые

---

<sup>55</sup> В сельской общине «Козак Яйласы» в г Бергама, Измир, успешный проект ФАО направленный на регулированием кедр для производства орехов в государственных лесах и на частных землях.

<sup>56</sup> Правила были изданы в соответствии с законом о развитии и поддержке лесных поселений 1983 г., № 2924, сейчас отменен законом касательно продажи участков, указанных в ст. 2 лесного законодательства, 26 апреля 2012 г. / 6292.

были тщательно пересмотрены в 2011 году. Они включают в себя одногодичные аренды, выдаваемые частным инвесторам для сбора недревесной лесной продукции, разрешения на строительства связанные с добычей полезных ископаемых и иного вида строительства, разрешения на постройку лесопилок и других предприятий по переработке, и для выпаса скота.

Возведение любых построек в лесах запрещено, за исключением тех случаев, когда они необходимы для устойчивого управления лесами или если это допущено в интересах общества, и только на срок до 99 лет (лесное законодательство, ст. 17). Реализация этого положения также стала весьма спорной в турецком обществе.

### **2.5.5 Лесные пожары**

Любой человек, который первым замечает любые признаки пожара в районе леса обязан сообщить об этом властям (лесное законодательство, ст. 68). Мужчины в возрасте от 18 до 50 лет должны оказывать помощь с помощью любых инструментов, которыми они могут располагать для борьбы с пожаром (ст. 69). Администрация должна обеспечивать транспорт или возмещать стоимость таких актов (ст. 70) и выплачивать компенсацию в случае получения травмы или смерти (ст. 71). В случае сильной засухи или во время пожаров, высшие гражданские власти в регионе могут ограничить или приостановить доступ в леса или любую деятельность в лесах по требованию управления лесного хозяйства (ст. 74). В пятилетнем плане должны излагаться противопожарные меры (ст. 75). За исключением отдельных областей, разжигать огонь в лесах, или жжение какой-либо растительности в пределах 5 км от границы лесов или лесных поселков запрещается (ст. 76). Особые меры наказания за преступления связанные с огнем, изложены в лесном законодательстве (ст. 110).

Одно положение действует в качестве сдерживающего фактора для расчистки лесов любыми средствами. Положение устанавливает, что любые здания или другие структуры, созданные в лесных районах, которые были сожжены, заброшены, разорены или расчищены каким-либо образом, не могут быть зарегистрированы на имя предполагаемого владельца, и администрация леса может взять себе землю и структуры (лесное законодательство, ст. 17).

### **2.5.6 Обеспечение правопорядка**

Лесничие могут звонить в полицию, жандармам, деревенским старостам и в другие правоохранительные органы для оказания содействия в исполнении лесного законодательства (лесное законодательство, ст. 79). Однако, только

лесничие, могут взять на себя ответственность осуществлять судебное преследование лесных правонарушений, составив официальный отчет в письменном виде. Полномочия, предоставляемые им обширны, в их число входит посещение домашних хозяйств без ордера, если нет возможности его немедленно получить.

Существуют некоторые вопросы с координацией, которые касаются осуществления конвенции СИТЕС в отношении лесных видов. Лесная администрация (или специалисты лесного хозяйства) не связаны должным образом с таможенниками в соответствующих процедурах, таких как идентификация соответствующих образцов. Применимые меры наказания, не будучи изложенными в основных законах, а в правилах по внедрению конвенции СИТЕС, только административные, и поэтому, как правило являются чрезмерно ограниченными.<sup>57</sup>

### 2.5.7 Поддержка лесного хозяйства

Декрет-закон об организации и обязанностях министерства лесного хозяйства и воды 2011 года устанавливает два вспомогательных механизма, «доходы развития лесного населения» и «доходы лесовосстановления и борьбы с эрозией». Эти средства заменяют установленные кодексом фонда развития лесного населения 1977 года и кодексом фонда облесения 1989 года, оба из которых были отменены. Соответствующие правила были приняты в 2012 году. Положения лесного законодательства, предусматривающих меры, чтобы сельские общины получали продукцию доступными способами уже упомянуты (ст. 32-34, раздел 2.5.4 выше).

Лица, которые создают леса или быстро растущие плантации деревьев, имеют право на получение особых налоговых вычетов (лесное законодательство, ст. 63).<sup>58</sup>

Частные лица, которые сажают деревья на государственной земле в соответствии с официальным разрешением могут получить право собственности на землю. На практике, однако, это положение не применяется (ст. 63, лесное законодательство).<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.

<sup>58</sup> На семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года, было сообщено, что наличие ресурсов в этих фондах, как правило, очень ограничено.

<sup>59</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.

Среди причин для ограниченного интереса частного сектора в лесоразведении находятся такие причины, как низкий уровень безопасности владения и ограничение права на использование частной земли с лесными деревьями, наряду с нехваткой средств и высоких затрат на управление. Также уже упоминалось об угрозе частной собственности, связанной с неоднозначным законодательством, которое зачастую приводит к отмене обозначенной деятельности (см. раздел 2.5.3). Многочисленные ограничения, управления и запреты для преобразования этих земли для других целей также выступают в качестве мощных сдерживающих факторов. Адекватные реформы для решения этих аспектов будут иметь важное значение.

## **2.6 ТУРКМЕНИСТАН**

Этот раздел очень краткий, так как законодательство Туркменистана не доступно на русском и английском языках и страна не принимала непосредственное участие в инициативе, которая привела к этому исследованию.

### **2.6.1 Обзор правовой структуры**

Конституция Туркменистана 1992 года устанавливает основные права, включая право на информацию. Лесной кодекс Туркменистана, был принят недавно, в 2011 году. Доступный закон об охоте и охотничьем хозяйстве в силе с 1998 года, в то время как закон предшедшего года о природопользовании является более общим, включая сохранение биоразнообразия и других форм использования животного мира, в дополнение к охоте.

Закон об охране окружающей среды действует с 1992 года. Закон требует рационального использования ресурсов, включая леса, и устанавливает право граждан на «благоприятную окружающую среду» и право на принятие участия в охране окружающей среды.

### **2.6.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон**

Государственная служба леса является основным учреждением лесного хозяйства. Она наделена такими функциями, как соблюдение лесного законодательства, контроль ведения лесного хозяйства и охоты, охрана лесов, предотвращение лесных пожаров и борьба с вредителями (ст. 21).

В соответствии с Конституцией граждане имеют право на получение информации, за исключением государственных или коммерческих тайн (ст. 26).

### **2.6.3 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование**

Все леса, расположенные на территории Туркменистана, независимо от категории земель на которых они расположены, являются частью «лесного фонда» (лесной кодекс, ст. 8). Леса делятся на категории охранных лесов, лесов специального назначения или производственных лесов (ст. 11).

## **2.7 Узбекистан**

### **2.7.1 Обзор правовой структуры**

В Конституции Республики Узбекистан 1992 года включает в себя основные принципы, касающиеся устойчивого использования природных ресурсов и обеспечения доступа к экологической информации. Земля и природные ресурсы являются национальным достоянием и подлежат устойчивому использованию (ст. 55). Закон о лесном хозяйстве Республики Узбекистан был принят в 1999 году, в настоящее время находится в процессе замены на новый закон. Законы об охране и использовании флоры и фауны, были приняты в 1997 году, в то время как закон об охраняемых природных территориях в силе с 2004 года.

Общий закон об охране окружающей среды существует с 1992 года. Землепользование рассматривается в законе о собственности 1990 года и законе об аренде 1991 года. Что касается права на информацию и доступ к правосудию, присутствуют некоторые «принципы и гарантии свободы информации» и закон «о подаче индивидуальной жалобы», оба закона действуют с 2002 года.

Узбекистан пока не имеет официальной лесной политики. Национальная лесная программа на период до 2020 года, разработанная при содействии ФАО, включает декларацию лесной политики, концепцию развития лесного хозяйства и план действий для реализации этой политики. В 2010 году национальная лесная программа и проект лесного кодекса были представлены в кабинет министров для замены существующего закона о лесном хозяйстве. В то время как лесная политика до сих пор не утверждена, пятилетняя «программа развития лесного хозяйства» была официально принята министерством сельского и водного хозяйства. Она служит в качестве основного нормативного и технического документа для ведения лесного хозяйства и его финансирования. Программа охватывает такие аспекты, как деятельность по охране лесов, воспроизводство и восстановление, производство посадочного материала, недревесная лесная продукция, капитальные расходы и т.д.

### **2.7.2 Учреждения и роль заинтересованных сторон**

Функции по управлению лесами возлагаются на «кабинет министров, местные органы власти, главное управление по лесному хозяйству (ГУЛХ)

при министерстве сельского и водного хозяйства и государственный комитет Республики Узбекистан по охране природы (Госкомприрода) (лесной кодекс, ст. 9 и 12). Кодекс далее определяет обязанности ГУЛХ (в настоящее время под названием «главное управление лесного хозяйства»), в том числе реализацию государственной политики, подготовку инвентаризации лесов, охрану лесов от пожаров, вредителей и незаконных вырубок и производство лекарственных трав и пищевых растений.

Госкомприрода – это координационный орган по охране окружающей среды, наделенный особыми полномочиями других отделений государства. В состав его входят природоохранные комитеты на местном уровне, а также инспекции по охране животного и растительного мира и заповедников (постановление 1996 года).

Функции местных органов власти, как указано в лесной кодексе включают в себя «предоставление участков государственного леса юридическим и физическим лицам на основе согласия государственных органов лесного хозяйства», обновление государственного лесного кадастра, приостановление и прекращение деятельности предприятий в случае нарушений, регулирование выпаса скота и недревесных лесных ресурсов совместно с государственными органами лесного хозяйства.

Узбекистан установил принцип свободы доступа к экологической информации в конституции (ст. 29 и 30), и его законе об охране природы (ст.12), а также общий принцип участия общественности в своем законодательстве по охраняемым территориям (ст. 10). Правовая основа для участия общественности находится также в законодательстве, касающемся принятия законодательства, доступа к информации, оценки экологических последствий и экологической экспертизы. Однако, в лесном законодательстве нет никаких конкретных положений об участии общественности.

Проект закона подготовлен при содействии ФАО содержит положения, предусматривающие участие местных общин и других заинтересованных сторон, а также делегирование полномочий на местный уровень – вопрос, который, однако, остается спорным в администрации.<sup>60</sup>

### 2.7.3 Землевладение и лесовладение

Земля и природные ресурсы Узбекистана являются национальной собственностью и подлежат охране и устойчивому использованию (конституция, ст. 55).

---

<sup>60</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.



Леса являются государственной собственностью и подлежат рациональному использованию и охране (лесной кодекс, ст. 4). Все леса являются частью «государственного лесного фонда», и должны находиться под управлением лесного хозяйства, если они являются лесами «государственного значения», или в противном случае других отделов или юридических лиц (ст. 5). Земли, «выделяемые на нужды лесного хозяйства», также являются частью «лесного фонда» (ст. 7).

#### **2.7.4 Ведение лесного хозяйства, охрана и использование**

**Планы лесохозяйственного управления** составлены в соответствии с «государственной экспертизой» и должны быть одобрены государственными органами лесного хозяйства и местными органами власти (ст. 16). Нет никаких положений, касающихся участия общественности и заинтересованных общин в планировании вопросов лесохозяйственного управления, или любых других положений о принятии решений относительно лесов. Тем не менее, закон об охраняемых природных территориях предусматривает участие органов самоуправления, некоммерческих организаций и граждан в разработке и реализации планов по управлению охраняемыми районами. Положение о государственном комитете по охране природы обеспечивает участие заинтересованных сторон в этом отношении.

Леса могут быть предметом постоянного или временного владения или использования. Они могут быть отданы «лесохозяйственным предприятиям, учреждениям и организациям» на «постоянное пользование» «государственными лесными властями или уполномоченными предприятиями, учреждениями и организациями». Временное использование лесов может быть краткосрочным – до 3 лет, или долгосрочным – до 10 лет (ст. 19 и 20). Допустимый срок, как ожидается, будет продлен до 49 лет по новому законодательству. Приоритет в распределении отдается местным жителям. Постоянные пользователи должны обеспечивать защиту, проводить «инвентаризацию» и платить установленные сборы. Они являются законными владельцами лесной продукции. Они не должны «нарушать права других пользователей лесов» (ст. 21).

Правила для сенокошения и выпаса скота в 1999 году предусматривают выделение территорий для этих целей на срок до десяти лет.

Изложен ряд категорий охраны лесов. Леса должны быть отнесены к различным категориям кабинетом министров, по предложению администрации лесного хозяйства (ст. 15).

Необходима «инвентаризация» и ведение кадастра (ст. 17 и 18). Тем не менее, трудно четко различить соответствующие характеристики этих

двух систем сбора данных из текущей формулировки закона. Кроме того, подход к управлению, в настоящее время считается слишком ограниченного масштаба, так как рассмотрение не распространяется на социальную и общую окружающую среду и факторы биоразнообразия в деятельности управления, равно как и мнения заинтересованных сторон не обязательно должны быть выражены. Администрация уже находится в процессе решения этих недостатков и соответствующие положения будут заменены в предлагаемом новом законодательстве.<sup>61</sup>

«Право пользования лесами может быть ограничено, приостановлено или запрещено в случаях нарушения лесного законодательства, а также в целях охраны, защиты и воспроизводства лесов и других природных объектов в порядке, установленном законодательством» (ст. 40).

### **2.7.5 Лесные пожары**

Государственный комитет по охране природы, местные органы власти, и государственное подразделение пожарной инспекции несут ответственность за контроль над лесными пожарами (постановлением кабинета министров № 506 от 1999 года, ст. 2). Запрещается разжигать огонь на протяжении указанного сезона в определенных типах лесов, а также в районах вырубке леса, где может оказаться деревянный мусор или хранится древесина. В других областях должны быть приняты определенные меры предосторожности (ст. 4). Мусор на лесосеках должен собираться во время рубки леса (ст. 9). В случае случайного возникновения пожаров в лесах, юридические и физические лица должны принимать соответствующие меры к его тушению (ст. 13).

Положения 2010 года излагают систему регистрации лесных пожаров и сбор других данных, в связи с ним.

### **2.7.6 Обеспечение правопорядка**

Обеспечение правопорядка в основном регулируется лесным законом (ст. 13) и постановлением кабинета министров 2008 года об основных задачах услуг охраны лесов (инспекторы государственных органов лесного хозяйства), которые в основном рассматривают лесные разрешения, изымают незаконно заготовленную продукцию, пишут отчеты о нарушениях, требуют возмещения ущерба, причиненного нарушениями и отдают приказы для устранения нарушений.

-----  
<sup>61</sup> Ответ на вопросник, распространенный в странах, участвующих в суб-региональном семинаре ФАО по развитию и согласованию лесного законодательства в Центральной Азии, 18-21 октября 2011 года.

Штрафы взимаемые за преступления определяются на основе постановления кабинета министров «об утверждении фиксированной ставки для расчета суммы штрафа за ущерб, причиненный флоре».

### **2.7.7 Поддержка лесному хозяйству**

Основные положения о финансовой поддержке, включены в лесной закон, который устанавливает, что сохранение лесов, их рациональное использование и воспроизводство должны финансироваться за счет средств государственного бюджета и других источников (ст. 41). Ожидается создание фонда развития лесного хозяйства для поддержки посадки деревьев в отдаленных районах не ожидается.<sup>62</sup>

Согласно постановлению кабинета министров первоначально принятому в 1999 году и подтвержденному впоследствии, все учреждения лесного хозяйства освобождаются от уплаты налогов и сборов с 2000 по 2015 год, в целях укрепления их инфраструктуры и технической оснащенности.

## **3. ОБСУЖДЕНИЯ**

### **3.1 ВИД ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РАЗРАБОТКИ**

Все рассмотренные страны, за исключением Турции, разделяют общее прошлое в качестве членов Советского Союза. Характерной чертой их лесного законодательства является его значительная длина, наряду с большим количеством правовых инструментов, принятых в целях выполнения основного законодательства (как правило, около 30 текстов нормативных актов для лесного хозяйства, и примерно столько же для дикой природы).

Длинные законы часто имеют тенденцию повторяться, хотя относятся к различным предметам и под разными заголовками, они подтверждают те же правила. Например, в кодексе Республики Казахстан упоминаются требования к устойчивости лесного хозяйства, в разных формулировках, в различных положениях, посредственно относительно «лесных правоотношений», «объектов правовых отношений», основных принципов государственного управления, планов лесохозяйственного управления и других. Включение положений, аналогичных по содержанию, но не идентичных в редакции также проблематично, так как это может положить основу для различных и, возможно, противоречивых толкований закона.

---

<sup>62</sup> Информация, представленная на семинаре для рассмотрения и утверждения проекта исследования по лесному законодательству стран ФАО СЕК, Стамбул, 16-18 июля 2012 года.

Часть лесных законов, которая, как правило занимает довольно много места в законодательстве где рассматривается объяснение определений. Определения должны быть включены в закон только тогда, когда они необходимы для целей толкования терминов, используемых в нем. Они могут быть полезны, например, когда термины или выражения имеют диапазон возможных значений, и только один из них должен быть использован, или когда термин охватывает сложное понятие или процедуру, для того, чтобы избежать повторения одинаковых фраз в тексте. Тенденция некоторых законов определять, столько много технических терминов лесного хозяйства или выражений, сколько только возможно использовать в секторе – иногда, даже если эти термины не используются в законе следует их избегать, так как лесное законодательство не является техническим руководством или учебником для лесников.

Тенденция к чрезмерному регулированию, которое может быть иногда замечено, когда некоторые положения пытаются охватить все возможные негативные последствия неустойчивой практики, может быть, даже более серьезной проблемой. Например, правила, требующие, чтобы все лесопользователи предотвращали любое вредное воздействие на здоровье человека и на лесные условия настолько общие и (в случае применения в буквальном смысле) так требовательны, что лесопользователи неизбежно становятся жертвами возможности произвольного толкования. Кроме того, степень сложности юридических текстов, как правило, пропорциональна степени усмотрения властей в их реализации и, следовательно, риску коррупции.

Там, где законы излишне длинны и трудны для понимания, люди легко привыкают к возможности их «обходить», для удовлетворения основных ежедневных потребностей или для эффективного ведения своего бизнеса. Поэтому странам следует учитывать, что количество и сложность норм, которые они имеют в законодательстве может оказаться контрпродуктивным, поэтому необходимо пересматривать свои правовые рамки соответственно. Важным элементом этих оценок является определение того, подлежит ли конкретное положение внедрению в основное или вспомогательное законодательства, для которых подробные правила реализации основного закона должны быть подобраны.

### **3.2 СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНА И ПЛАНИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ**

**Определение понятия «лес»** имеет особое значение для определения сферы применения закона, но иногда бывает проблематичным. Через такие определения, как администрация лесного хозяйства так и общественность должны иметь четкое представление о том, где применим закон, или те положения закона, которые относятся только к «лесу». Определение, данное во

многих законах мира относится к определенным физическим и биологическим характеристикам (определенный процент от лесного покрова, определенного размера и т.д.). В этой области, однако, законы часто устанавливают и не предполагают, что лесной фонд (как правило, называют «лесной фонд») включает в себя все земли официально обозначенные в качестве части такого «фонда», покрытые или не покрытые лесами. «Физическое / биологическое» определение, следовательно, теряет большую часть своего значения и может стать ненужными. Включение обоих типов определений может привести к двусмысленности, так как статус земли, которая относится только к одному из двух определений будет неоднозначным.

Не существует общего определения леса, который может быть рекомендован для всех стран. Выбирать, в какой мере применять «лесное» законодательство является политическим решением страны, которое не обязательно совпадает с биологическим определением леса. Крайности «леса» без деревьев не являются редкостью, так как лесное законодательство может быть применимо к безлесным территориям для целого ряда причин, таких, как перспектива повторного облесения или восстановление ранее лесистой местности.

Независимо от того, насколько хорошо может быть подготовлено определение, со временем идентификация леса или лесных угодий и последующее применение режима лесного хозяйства для них будет предметом обсуждения по поводу возможных противоречивых использований этой земли. Правовые положения, которые пытаются сделать невозможной или очень трудной переклассификацию районов, вероятней всего станут основанием для противоречий и могут впоследствии потребовать пересмотр в свете изменения общественного мнения о землепользовании. Таким образом обстояли дела в Турции, где в конституции и лесном законе приводится список случаев, в которых лесные угодья могут быть переклассифицированы для других целей, запрещающая переклассификацию в любом другом случае. Почти неизбежно, толкование этих положений стало весьма спорным на протяжении многих лет. Этот вопрос стал особенно проблематичным, когда конфликтующие права собственников лишенные своих земель по судебным решениям и новые поселенцы вошли в поле зрения.

Вместо того, чтобы устанавливать юридическое определение, четкий механизм для планирования использования земель, в том числе поиска консенсуса заинтересованных сторон, может быть наиболее подходящим инструментом для определения более подходящего использования земли.

### **3.3 УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

Важность участия общественности в управлении лесами является сейчас общепризнанной в международном сообществе и во многих странах, будучи

также выраженной в лесных принципов Рио и в последующих юридически необязательных инструментах для всех видов лесов, принятых генеральной ассамблеей ООН. В дополнение к этим необязательным инструментам, которые странам рекомендуется принимать во внимание, страны региона, за исключением Турции, формально связаны положениями Орхусской конвенции об участии общественности.

В сущности, в свете этих различных международных инструментов и рекомендаций, законодательство должно предусматривать

- (1) надлежащий доступ к информации о лесном хозяйстве;
- (2) участие общественности в процессе принятия решений лесного хозяйства: это должно повлечь за собой, как минимум, консультации по принятию политики, законодательства и планов управления и по процедурам для установления охраняемых районов или других категорий лесов. Орхусская конвенция четко требует, чтобы страны приняли законодательство, позволяющее подобное участие.
- (3) адекватный доступ к правосудию по вопросам лесного хозяйства – например, в случае несправедливого распределения разрешений для лесного хозяйства или других возможностей, или в случае их незаконного прекращения.
- (4) возможность эффективного создания государственно – частных партнерств, таких как основанные на общинах инициативы лесного хозяйства, так чтобы люди могли получать безопасную выгоду в обмен на обязательство выполнения соответствующих мер управления.

Поэтому необходимо изучить, в какой степени правовые средства предоставляются для обеспечения и поощрения участия по отношению к каждому из вышеуказанных пунктов.

Что касается права на получение лесной информации, точную оценку того, насколько законодательство каждой страны соответствует Орхусской конвенции потребует анализа который выходит за рамки нашего исследования.<sup>63</sup> Стоит отметить, однако, что в соответствии с конвенцией, ожидается что стороны примут активное участие в улучшении доступа к информации, вместо того чтобы просто разрешать и регулировать его. Стороны также взяли на себя некоторые обязательства, такие, как ограниченные сроки для предоставления информации (один месяц или два месяца в сложных ситуациях), форма, в которой информация должна быть

---

<sup>63</sup> Захарченко Т. На пути к прозрачности: сравнительное исследование постсоветских государств и Орхусской конвенции, Институт Кеннана, случайная статья № 303, 2009 г., анализирует соответствие с конвенцией во всех странах бывшего советского союза.

предоставлена (которая должна соответствовать запросу, кроме тех случаев когда целесообразнее обеспечивать информацию в другой форме или если она уже предоставлена общественности в другой форме) и основания для отказа в предоставлении информации (точный список которых указан в конвенции). Лесное законодательство или другие законы о доступе к информации применимые также к сектору лесного хозяйства, должны выполнять эти требования.

Есть несколько положений в рассмотренных законодательствах, которые стоит отметить. В случае с Узбекистаном, право на доступ к информации закреплено в конституции, но нет конкретных способов реализации подробных положений конвенции в лесном секторе. В Азербайджане и Турции, лесное законодательство не дает конкретной ссылки на право доступа к информации, хотя другие законодательные акты тех же стран ссылаются на такие права. Иногда, как в примере с Казахстаном, права на доступ к информации лесного хозяйства указаны во второстепенном законодательстве лесного хозяйства, но такое законодательство не дает точной ссылки на все требования конвенции (например, сроки и формы предоставления информации), оставляя некоторую неопределенность относительно того, действительны ли они.

Что касается второго пункта, участие **общественности в процессе принятия решений**, несмотря на требования конвенции, ни один из рассмотренных законов не требует явного участия общественности на этапе планирования политики или законодательства, и только Турция делает это касательно подготовки планов управления. В большинстве законов, которые были рассмотрены, есть типичный список функций, возложенных на различные органы власти, в то время когда мало или вообще нет никакого упоминания о надобности консультации, даже тогда, когда осуществление этих функций имеет прямые последствия на средства к существованию сельского населения.

В некоторых случаях законодательство просто требует, чтобы интересы соответствующих групп населения учитывались в определенных условиях (например, при распределении аренды лесного фонда в Азербайджане). Это само по себе не является достаточным способом выполнения требования об участии общественности.

Введение общего положения, упоминающее что общественность (или все заинтересованные стороны) должны быть вовлечены (как это делается в Казахстане и Таджикистане) является более значительным, но может рассматриваться только как первый позитивный шаг. Для того, чтобы быть эффективными, положения этого типа должны более точно устанавливать, каким образом люди будут принимать участие.

Каждая страна должна разработать процедуры участия, которые будут выполнимы в своем контексте. Например, она может выбрать проведение

публичных собраний или иначе стремиться к получению комментариев, будь то обо всех планах управления или только о некоторых из них, таких которые самым непосредственным образом затрагивают интересы сельского населения, или которые касаются областей выше определенных размеров.

Одним из средств для обеспечения участия общественности в принятии каких-либо важных решений является создание **представительного органа для** сотрудничества с ответственным министерством по вопросам лесного хозяйства. Обычно в этот орган войдут представители всех значимых государственных и частных заинтересованных сторон в лесном секторе. Этот орган будет вырабатывать рекомендации, которые могут иметь необязательную, но авторитетную природу. Такая система, однако, не является распространенной в странах этого региона, которые, как правило, считают это ненужным. Турция является единственной, где консультативный орган по вопросам лесного хозяйства был предусмотрен, хотя он сейчас находится в процессе восстановления с пересмотренными функциями. В Казахстане, создание советов для влияния на решения лесного хозяйства было предложено на сельском уровне, но еще не стало возможным в рамках закона.

На семинаре по рассмотрению и утверждению проекта исследования законодательств лесного хозяйства стран ФАО СЕК, возникли различные возражения в отношении совместных подходов в принятии решений о лесном хозяйстве. Особо важно отметить, что лесное хозяйство, особенно, если леса находятся в основном в отдаленных районах страны, остается технической дисциплиной, в которую непрофессионалы могут внести очень незначительный вклад. Было также отмечено, что администрации лесного хозяйства принимают во внимание мнения людей, даже если это не конкретные правовые требования. Преимущество юридически обоснованного участия общественности, которое также включает в себя более гладкое осуществления мер, как только они получили общественный консенсус, как правило, упускается из виду.

Что касается третьего аспекта участия общественности, упомянутого выше (адекватность доступа к правосудию), то там нет никаких отдельных положений с изложением конкретных механизмов урегулирования споров по вопросам лесного хозяйства, за исключением краткого обращения в арбитраж в лесном кодексе Кыргызстана. Разрешение преступлений и других споров поэтому обычно подлежит пересмотру обычными средствами доступа к правосудию в большинстве стран. Анализ практики и общих уголовных, административных и гражданских процедур не может быть сделан в этом контексте, однако, там где эти процедуры не эффективно гарантируют доступ к правосудию в лесном секторе, они должны быть пересмотрены в контексте законодательных реформах лесного хозяйства, если это возможно. В любом



случае, положения, обеспечивающие справедливость и прозрачность в распределении лесных прав являются важной предпосылкой для доступа к правосудию. Там где не предусмотрены четкие критерии для распределения прав и механизмы компенсации, нет особого смысла в доступе к правосудию.

Другой аспект участия общественности – это возможность эффективно создавать **государственно-частные партнерства**, такие как инициативы лесного хозяйства основанные на общинах. Этот аспект рассматривается в разделе о общинного ведения лесного хозяйства (3.8).

### 3.4 УЧРЕЖДЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Не смотря на то, что многое было реформировано в лесном секторе стран, которые раньше были членами Советского Союза, многие аспекты их законов по-прежнему похожи между собой. Среди них положения, касающиеся управления лесным хозяйством: большинство стран по-прежнему наделяет ответственностью, касательно лесного хозяйства, правительство и его центральное агентство, ответственное за лесное хозяйство (которое может быть частью министерства сельского хозяйства и окружающей среды), с его сетью местных инстанций (бывшие «лесхозы»). В то же время они наделяют некоторой ответственностью местные органы власти (областной и районный уровень, как правило, с различием между представительными и исполнительными органами, маслихат и акимат). В сущности, административные системы остаются в значительной степени централизованными.

Децентрализация в лесном секторе была предметом многочисленных дискуссий в некоторых из них, но значительная степень деволюции управленческих полномочий на местном уровне, судя по всему, не произошло нигде.

За последние годы во многих странах, децентрализация в целом поощряется как способ сделать управление лесами более эффективным, путем перемещения принятия решений на уровень ближе к экосистеме и лицам ей заинтересованным. Один из рисков, с которым иногда сталкиваются в законодательных реформах, однако, заключается в создании децентрализации в качестве цели или формального требования, без своевременного принятия четких правовых рамок для всех оперативных аспектов. Например, местным органам власти в теории могут быть даны определенные обязанности, но без обеспечения финансовых и человеческих ресурсов для их реализации, или же децентрализованное планирование может быть предусмотрено, но обязанности на различных уровнях не могут быть четко изложены, или же общая координация может отсутствовать. Страны региона должны избегать

этих рисков, и если децентрализация будет осуществляться, подробности о том, как она будет реализована должны широко обсуждаться между всеми заинтересованными сторонами до составления законодательства.

Учрежденческий вопрос, который, по всей видимости не является значительным в законодательстве – это координация между органами, отвечающими за смежные дисциплины. В то время, когда дикая природа и лесное хозяйство зачастую находится под ответственностью одних и тех же органов власти, охрана окружающей среды, как правило, возложена на отдельные органы, иногда принадлежащие к другому министерству. Проблемы координации редко видны из анализа законодательства, но законодательство может быть лучше сформулировано для их предотвращения. Например, там могут быть выражены обязательства о консультации с другими органами до принятия определенных решений, и межучрежденческими органами, созданными для систематических консультаций и координации. Создание консультативного органа по вопросам лесного хозяйства, включающего представителей различных заинтересованных министерств, в дополнение к частному сектору, как было рекомендовано,<sup>64</sup> также может быть мерой для содействия координации.

### 3.5 ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА

Принятие национальной лесной политики широко рекомендуется в качестве полезного инструмента для ориентировки сектора, путем определения целей и средств для их реализации, и следуя надлежащему рассмотрению мнений всех заинтересованных сторон.

Лишь некоторые из рассматриваемых стран, такие как Кыргызстан и Турция, имеют официальную лесную политику (или эквивалентный документ). Другие страны, такие как Казахстан, находятся в процессе его принятия. Ни одна из стран не добилась принятия политики конкретных правовых требований. В лучшем случае, принятие политики входит в число полномочий правительства, не подразумевая, что принятие такой политики является обязанностью правительства.

Лесное законодательство могло бы облегчить процесс принятия официальной политики, сделав ее срочным требованием. Оно мог бы, например, установить, что политика должна быть принята, и постоянно обновляться. Политика должна также обеспечить основу для адекватного участия общественности в секторе лесного хозяйства, определении путей вовлечения общественности в процесс подготовки самой политики, а также в другие важных процессы лесного управления.

---

<sup>64</sup> Supra, часть 3.3.

### 3.6 ПЛАНИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

В целом, рассмотренные страны имеют прочную традицию ведения лесного хозяйства на основе перечней и планов, наряду с обильным законодательством с соответствующими требованиями. Тем не менее, планы управления, упомянутые в этих законодательствах в большинстве случаев касаются производства древесины и другой продукции, и считаются чисто техническими вопросами лесного хозяйства.

По опыту других стран мира, все чаще и чаще принято включать гораздо больше в планы управления, чем просто цели доходности древесины. Сбор недревесных продуктов леса, выпас скота, сельского хозяйства и других видов деятельности практикуется в лесных районах являются другими элементами, которые должны быть приняты во внимание. Перспектива должна быть расширена до воздействия лесохозяйственной деятельности на местное население, окружающую среду и биоразнообразие, а также на климат и риски, связанные с опустыниванием. Все эти аспекты стали важными факторами в планировании вопросов лесохозяйственного управления, которые должны быть связаны с национальным экономическим или социальным планированием, для которых необходим комплекс научных, экономических и социальных анализов.

Таким образом, существует растущая потребность в междисциплинарных усилиях с целью принятия комплексных планов управления. Некоторые из вопросов и значений, которые должны быть рассмотрены, могут быть решены только при участии и сотрудничестве специалистов различных областей, в то время как другие требуют обязательного участия заинтересованных сторон. Как отмечается в принципах Аддис-Абебе по биоразнообразию, «пространственный и временной масштаб управления должен быть совместим с экологическими и социально-экономическими масштабами его использования и воздействия» (практический принцип №7). «Междисциплинарный, совместный подход должен быть применен на соответствующих уровнях управления и регулирования, связанных с их применением» (практический принцип №9). Принципы также обращают внимание на важность адаптивного управления, основанного на традиционных знаниях, а также на науке и своевременной обратной связи от мониторинга (практический принцип №4). Они также рекомендуют избегать воздействия на экосистемы (практический принцип №5). Эти специфические требования также должны быть отражены в законодательстве.

### 3.7 ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЕ

Положения, касающиеся права на доступ к лесной продукции значительно отличаются в разных странах региона. В общем, управление и коммерческая

деятельность и контрольные функции, как правило, остаются под одним ответственным органом. Это, как правило, не воспринимается как вопрос о конфликте интересов, возможно, как следствие того факта, что в большинстве стран охрана лесов официально считается более приоритетной наряду с коммерческой эксплуатацией лесного хозяйства.

В некоторых странах, лесопользование подвержено значительным ограничениям осуществляемой деятельности, и продолжительности предоставляемых прав. Например в Азербайджане, леса могут быть сданы в аренду и ресурсы, полученные от них переходят в собственность лизингополучателя, но основной целью, по всей видимости является «восстановление», а максимальная продолжительность аренды составляет десять лет. Похожие цели преследуются «совместным управлением лесами» Таджикистана, т. е. устойчивое использование лесов «как инструмент восстановления, улучшения и сохранения».

Выбор распределения государственных лесов для управления частными лицами на долгосрочной основе (такое распоряжение часто называют «лесной концессией») проводится в каждой стране в зависимости от ряда факторов, таких, как возможность постоянного производства лесной продукции. Цели обычно достигаются путем выдачи лесных концессий для привлечения инвестиций и навыков, и для повышения лесных и местных экономических и социальных условий. Одновременно, администрации, которые позволяют такой вид организации обычно намереваются сместить направление своих действий с повседневного, практического управления лесным хозяйством к более общему надзору. Учитывая долгосрочный характер распоряжений, концессионеры будут рассчитывать на некоторую гибкость в методах управления и определенную степень свободы действий.

Законодательство должно быть надлежащим образом оснащено для этой опции, балансируя степень свободы, что позволило бы концессионерам с государственным контролем убедиться, что управление является устойчивым. Оно должно быть сконструировано таким образом, чтобы частный сектор имел интерес в управлении лесами на устойчивой основе. В этом контексте интересы местных жителей также должны быть защищены, особенно там, где традиционные права на использование уже давно установлены на территории, выделенной долгосрочному пользователю. Законодательство может даже наложить некоторые «социальные» обязательства на концессионеров для этой цели.

В законодательстве должны быть также изложены справедливые и прозрачные процедуры для выделения территорий, для того, чтобы гарантировать, что только самые надежные лесозаготовительные предприятия будут принимать участие. Основания для прекращения этих мер должно быть определенными и разумными.

В Турции возможность предоставления разрешения на долгосрочное эксклюзивное использование государственных лесов в частном секторе уже давно обсуждается, но пока прекращено на основании конституционных положений, которые препятствуют ему. Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан являются в настоящее время единственными странами, которые предусматривают возможность выделения лесного права на долгосрочной основе. Казахстан, по всей видимости, располагает самыми заметными рамками правовой структуры для этой договоренности, касательно обязанностей пользователей, оснований для прекращения контрактов администрацией, требований к прозрачности и учетом интересов местного населения. Существует также требование заключать контракты на основе тендеров, и основные правила процедуры тендера. Контракты могут быть прекращены при совершении более двух правонарушений лесного хозяйства, и компенсация должна выплачиваться в случае изъятия земель из лесного хозяйства для других правительственных целей. В Кыргызстане законодательство устанавливает основное содержание договора об аренде, в том числе права и обязанности сторон. В Узбекистане есть ссылка на права других лесопользователей, которые не должны нарушаться. Тем не менее, не совсем ясно, кем обладатели таких прав могут являться (например, местными пользователями) и в какой степени такие права могут продолжать осуществляться.

В целом, эти правовые рамки должны быть усилены для эффективной работы долгосрочных договоренностей лесопользования для устойчивого управления лесами страны.

### **3.8 ОБЩИННОЕ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЕ**

В действующем законодательстве мало сказано об общинном ведении лесного хозяйства, как следствие того факта, что соответствующий опыт ограничен в регионе. В Казахстане, положения, касающиеся поставки лесной продукции сельского населения просто предоставляют полномочия администрации лесного хозяйства, разрешать санитарные вырубку или сбор мусора. Аналогичным образом, положения о выпасе скота и сенокошении предусматривают определение областей администрацией без какого-либо вклада со стороны заинтересованных лиц. Совместные инициативы ведения лесного хозяйства в настоящее время экспериментируются в рамках проекта лесного хозяйства, но для них нет конкретной правовой основы.

Кыргызстан, наоборот, предусматривает правовую основу для совместного управления лесом в лесном кодексе, и в нем приняты более конкретные подзаконные акты, которые послужили основой для общинного лесного хозяйства. Некоторые его положения дают интересные возможности

участникам, например, предоставление полных прав на лесную продукцию, полученную из соответствующих областей. Другие, однако, были подвергнуты критике,<sup>65</sup> злоупотребления, которые были иногда использованы, для получения личной выгоды были зарегистрированы на практике совета управления, состоящего из представителей местного населения и администрации.

Турция является примером страны, которая постепенно перешла от строгого нисходящего подхода в управлении лесами к модели участия. Ее конституция требует сотрудничества между администрацией и местными общинами, хотя преобладающим интересов, по всей видимости, является защиты лесов, а не интересы местных жителей. В соответствии с этим подходом, правила, которые были приняты для предвидения переселения лесных жителей в другие районы страны по существу разрешает администрации приказывать людям двигаться без каких-либо консультаций. Другие положения лесного законодательства, которые предусматривают определенные преимущества для сельского населения и кооперативов не являются достаточной основой для создания фактического партнерства, и могут действовать в лучшем случае как средство борьбы с нищетой и для уменьшения давления на леса.

К сожалению, негативные аспекты, которые иногда возникали в осуществлении некоторых примеров основанных на опыте общинного управления, такие как в Кыргызстане, хотя лишь немногие, по-видимому, выступали в качестве препятствия в некоторых других странах. Участники семинаров ФАО также выразили мнение, что «общинное лесное хозяйство» должно быть изложено в других контекстах, таких как в развивающихся странах.

В соответствии с принципами дикой природы Аддис-Абебе, где местные общины имеют достаточные полномочия в сфере управления лесными ресурсами и наделены специальными безопасными правами, они в свою очередь могут нести ответственность и отчитываться за использование этих ресурсов (Аддис-Абеба, принцип №2). Прочная правовая основа для общинного лесного хозяйства должна быть разработана с учетом местных условий и опыта в каждой стране, но должна как минимум указывать длительность, способы рекламирования договоренности пока участие остается открытым, критерии отбора, способы проверки технических и финансовых возможностей заявителей, пригодность местности, существующие права на использование, полномочия руководителей групп пользователей принять определенные правила, четкие права на производство, которые будут получены.

---

<sup>65</sup> Тем не менее, ряд недостатков в правилах и при их реализации, указан в Fisher R.J., Schmidt K., Steenhof B. и Akenshaev N., Бедность и лесное хозяйство: Тематическое исследование Кыргызстана со ссылкой на другие страны Западной и Центральной Азии, рабочий документ о средствах к существованию программы по поддержке № 13, ФАО, Рим, 2004 (доступно в интернете по адресу: [www.fao.org](http://www.fao.org)).

### 3.9 ЛЕСНЫЕ ПОЖАРЫ

У всех рассмотренных стран есть некоторые положения касательно профилактики и тушения лесных пожаров – например, запрещение на проведение определенных опасных видов деятельности в пределах или вблизи леса, установление сезонов и поручение обязанностей пожаротушения определенным органам управления, и (в случае с Турцией ) даже общественности во время чрезвычайных ситуаций.

Напротив, положения, касающиеся общего планирования борьбы с пожарами почти всегда отсутствуют, хотя Казахстан, Турция, Узбекистан, и возможно другие имеют по крайней мере некоторые основные требования относительно этого аспекта. Например, они предусматривают регистрацию пожаров, которые произошли. Конкретные планы могут быть полезным инструментом для организации профилактики и тушения лесных пожаров в более широком спектре. Законодательство должно обеспечивать основу для планирования управления пожарами, требуя, чтобы велся учет прошлых возникновений пожаров, чтобы возможные задачи были поставлены (в том числе запланированные поджоги и реабилитации), и чтобы соответствующие меры были приняты, с учетом имеющихся мер по борьбе и профилактике. Участие заинтересованных сторон в подготовке планов должно быть также предусмотрено, так чтобы местный опыт и потребности могли быть приняты во внимание.

ФАО приняла добровольные руководящие принципы по борьбе с пожарами<sup>66</sup>, как часть стратегии международного сотрудничества в борьбе с пожарами. Эти принципы затрагивают культурные, социальные, экологические и экономические аспекты борьбы с пожарами, а также могут быть полезным инструментом для проверки адекватности законодательства.

### 3.10 ЧАСТНОЕ ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Есть много способов, которыми частный сектор может быть вовлечен в управление лесами, даже там, где большинство или даже все леса остаются в государственной собственности.

В целях облегчения посадки и управления деревьями на частной земле, простой способ это избежать неясностей в законодательстве, которые могут создать препятствия для частных собственников земли. Некоторые примеры –

---

<sup>66</sup> ФАО, Борьба с пожарами: добровольные руководящие принципы. Принципы и стратегические действия. Рабочий документ по борьбе с пожарами 17, 2006, доступно на сайте: <http://www.fao.org/docrep/009/j9255e/j9255e00.htm>. см. также Е. и Сирелли МТ, Лесные пожары и закон. Руководство для национальных разработчиков на основе добровольные руководящие принципов по борьбе с пожарами, Законодательное исследование ФАО № 99, 2009 г., доступно на сайте: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0488e/i0488e00.pdf>

это положения, где все леса являются государственной собственностью, как в Таджикистане, или те положения, которые исключают частную собственность лесов в целом, как в Азербайджане. Законодательству Кыргызстана удалось избежать этого риска, прямо заявив, что деревья, растущие на частной земле принадлежат владельцу земли, если только иное не предусмотрено.

Еще один риск, которого следует избегать – чрезмерное наложение обязательств на частных владельцев леса. Это подход, который предполагает также нереалистичные ожидания исполнения ответственных органов. В Казахстане, например, многочисленные требования перечислены в связи с этим.

Хорошим стимулом для частного лесного хозяйства также могут стать четкие правовые рамки для общин и/или частного сектора для получения безопасного доступа к земле для создания и управления лесными насаждениями. Законодательство может, например, четко разрешать и регулировать покупки или аренды государственных (или частных) земель, или другие формы получения стабильных, долгосрочных прав, с целью посадки деревьев. Естественно, эти правовые возможности подходят в том случае, если насаждения являются финансово жизнеспособными.

Закон Азербайджана предоставляет ограниченные возможности этого типа, а в отношении возможности аренды земли государственного лесного фонда, заявленные цели, по всей видимости, ограничиваются восстановлением. Более полезная опция, кажется, предусмотрена законом Кыргызской Республики, которая позволяет предоставлять нелесные земли частным лицам для создания «частных лесных владений». Опыт Кыргызстана, однако, показывает, что фермеры, которые смогли приобрести в собственность свои земли были готовы к посадке деревьев и нашли эту деятельность прибыльным. И в тоже время, на государственных землях сельскохозяйственного назначения, которые предоставляются им по арендным договорам, посадка деревьев всячески избегается, вероятно, из-за чувства неуверенности в отношении будущего развития относительно доступа к земле.<sup>67</sup>

Законопроект, в настоящее время предлагаемый в Казахстане внесет конкретные положения для предоставления в распоряжение земель, пригодных для посадки, а также субсидий на поддержку облесения и лесовосстановления.

В любом случае, четко определенные и юридически гарантированные механизмы владения являются предпосылкой частных инвестиций, будь то для посадки новых лесов или для управления уже существующими.

-----  
<sup>67</sup> Темирбеков А., Содействие финансированию устойчивого лесопользования в малых островных развивающихся государствах и странах с низким уровнем лесного покрова. Аналитический доклад, подготовленный Индуфор для Форума ООН по лесам. Исследование по делу страны: Кыргызская Республика, 2010.



### 3.11 ПОДДЕРЖКА ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

Если земля или денежные стимулы предоставляются для поддержки лесного хозяйства, очень важны спецификации соответствующих условий в законодательстве и в соглашениях с получателями. Законодательство должно устанавливать не только необходимые сборы аренды (если таковые имеются), продолжительность и все другие соответствующие права, обязательства и основания для прекращения, но также должно требовать, чтобы существовал план по постепенной посадке и управлению территории.

Законодательство должно также создать систему справедливого и прозрачного распределения средств на основе конкурса среди наиболее квалифицированных заявителей (например, оценка многостороннего комитета, требование публиковать результаты и их причины, критерии отбора для включения опыта в лесоводство, предложение для покрытия процента общих затрат плантаторами, размер предлагаемой плантации, а также «социальные» показатели, такие как численность местного персонала, подходящего для работы на плантатора и продукция лесного хозяйства, предложенная для предоставления местным людям бесплатно или по низким ценам). Там также могут находиться положения отдающие приоритет бедным членам общества, например сельским общинам и мелким собственникам. В то же время, фрагментации усилий следует избегать, так что следует поощрять соединение друг с другом малых владельцев, требуя минимального размера свойств для доступа к финансированию. Различные проценты могут применяться в различных регионах большой страны, в зависимости от ожидаемой степени сложности посадки и управлению деревьями.

Механизмы для предотвращения злоупотреблений должны быть важной частью законодательства. В дополнение к контролю со стороны властей, одним из вариантов может стать ограничение финансирования только определенного процента от затрат на создание и управление плантации. Средства должны быть выделены предпочтительно постепенно, в четкой связи с достижением определенных целей плана, а не одной партией с самого начала. Закон может также прямо предусматривать, чтобы новое финансирование не могло быть получено в области, которая уже воспользовались этой схемой, если она была сожжена или деградировала.

### 3.12 ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Лесные законодательства рассматриваемых стран, обычно ссылаются на другие законодательства для определения административных или уголовных преступлений и связанных с ними наказаний, поэтому точный анализ и оценка такого законодательства не представляется возможной в данном контексте.

Однако, существует общее согласие о том, что нарушения лесного законодательства остаются серьезной проблемой во многих странах. Инициативы и литература относительно соблюдения лесного законодательства в последние годы, указывают на ряд **стратегий**, которые могут помочь улучшить соответствие с законом.<sup>68</sup> Они переходят от совершенствования нормативно-правовой базы, вдоль линии уже рекомендованной в данном исследовании, то есть, делая законодательство четким и реалистичным, ограничивая количество усмотрений за администрацией в его толковании и применении, а также делая процессы по распределению прав на лес (будь то для коммерческих или внутренних целей), справедливыми и прозрачными.

Некоторые институциональные изменения также обычно рекомендуются в качестве стратегии для улучшения соблюдения законодательства, в основном, содействие участию общественности в процессе принятия решений, улучшение сотрудничества и координации между ответственными органами власти, а также четкое разделение между производством и мониторингом лесных функций. Переход правоохранительных органов от командно-контрольного подхода к предоставлению услуг и поддержке также широко рекомендуется.

Другим вкладом для улучшения правоприменения может быть укрепление положения, касающегося процесса правительственных мер по предотвращению последующего совершения преступлений, от полномочий должностных лиц, до обязанности сообщать, до судебного преследования и применения штрафных санкций. Там, где это целесообразно и возможно, могут быть созданы альтернативные механизмы урегулирования споров.

Независимая лесная сертификация может также быть инструментом для улучшения соблюдения закона и предотвращения незаконных рубок в странах, которые экспортируют лесную продукцию в экологически осведомленные страны.

Любые другие средства для поощрения добровольного соблюдения законодательства вместо командно-контрольных подходов, такие как поощрение принятия кодексов поведения предприятиями отрасли, также являются полезными опциями, которые могут быть изучены.

---

<sup>68</sup> Lindsay J., Mekouar A. и Christy L., Почему закон имеет значение: принципы построения для усиления роли лесного законодательства в сокращении незаконной деятельности и коррупции, ФАО юридические документы онлайн #27, 2002 (доступно на сайте: [www.fao.org/legal](http://www.fao.org/legal)); Blaser J., Contreras A., Oksanen T., Puustjärvi E. и Schmithüsen F., Правоприменение и управление в лесном секторе (ПУЛС) в странах восточной европы и северной Азии. Справочный документ, подготовленный для конференции министров, Ноябрь. 22-25, 2005, Санкт-Петербург, Россия; Всемирный банк, Укрепление правоприменения и управления: решение системных ограничений для устойчивого развития, 2006. Отчет № 36638-GLB. Вашингтон : Всемирный банк. Сайт банка включает в себя множество других публикаций лесного законодательства и управления на сайте: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:21863773~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:985785,00.html>

## **4. РУКОВОДСТВА ДЛЯ РЕФОРМЫ**

### **4.1 ПОЯСНИТЕЛЬНОЕ ВВЕДЕНИЕ В РУКОВОДСТВА**

Следующие руководства основаны на анализе имеющихся законодательств, дополнительной информации и материалов, представленных на семинарах ФАО. Они сосредоточены на вопросах, которые кажутся наиболее важными в регионе и предназначены для ориентирования дальнейшей оценки существующей правовой базы и разработки будущих законодательных реформ.

Номер каждого руководства в этой главе соответствует номеру раздела третьей главы, которая предоставляет вступительные обсуждения по каждому вопросу.

### **4.2 РЕКОМЕНДУЕМЫЕ РУКОВОДСТВА**

#### **1. Использовать четкий и краткий законодательный стиль разработки**

Неясности и трудности в толковании законодательства можно предотвратить, если тексты ясны и кратки, и обязательства являются реалистичными. Например, только существенные условия должны быть определены и положения с одинаковым основным смыслом не должны повторяться в похожих формулировках. Чрезмерное регулирование следует избегать, так как оно может оказаться контрпродуктивным.

#### **2. Утвердить процесс планирования землепользования с участием**

Определение земель, которые постоянно находятся в зависимости от режима лесного хозяйства по закону, может быть очень трудным, так как развитие общества неизбежно приводит к потребности для других (возможно, противоречащих друг другу) видов землепользования. Важно иметь эффективный процесс планирования землепользования с участием для того, чтобы облегчить достижение консенсуса среди заинтересованных слоев общества. Содержание лесного законодательства должно быть в соответствии с этим процессом.

#### **3. (а) Разрешить доступ к информации лесного хозяйства для общественности**

Если доступ к информации о природных ресурсах для общественности, который четко рассматривается в других законодательных актах, применим также к лесному хозяйству, то лесное законодательство должно включать конкретные положения в связи с этим, в которых излагаются способы для запроса данных и их предоставления, сроки, возможные причины для отказа и любые другие соответствующие данные, как это требует Орхусская конвенция.

#### **3. (б) Требовать участия заинтересованных сторон в процессе принятия решений**

Законодательство должно предусматривать участие общественности, и в

частности заинтересованных сторон, во всех существенных механизмах управления, а значит, как минимум, в принятии лесной политики, законодательства и планов управления.

Другой способ для поощрения участия – это создание консультативного органа, в который войдут представители всех заинтересованных сторон в качестве постоянных участников официально признанного форума для обсуждения.

Каждая страна должна определить наиболее подходящие способы вовлечения общественности в процесс принятия решений в своем собственном контексте и принять специальное законодательство для этой цели.

### **3 (с) Разрешить адекватный доступ к правосудию для споров, связанных с лесом**

Законодательство должно обеспечивать, чтобы судебные процессы, касающиеся правонарушений и споров, связанных с лесным хозяйством были доступными и эффективными, и предусматривали альтернативные механизмы урегулирования спора, если это необходимо и целесообразно.

Законодательство также должно обеспечивать справедливую и прозрачную систему распределения прав лесного хозяйства, так как они являются предпосылками для эффективного доступа к правосудию.

### **4. Предусмотреть децентрализацию где это уместно**

Децентрализация функций государственного управления, как правило, рекомендуется, но должна быть предусмотрена только там, где она может быть действительно реализована, после четкого определения обязанностей различных административных уровней и оперативных аспектов.

### **5. Требовать принятия официальной лесной политики**

В законодательстве необходимо установить, что лесная политика должна быть принята, и что она должна постоянно обновляться. Следует также определить пути для вовлечения общественности в процесс, ведущий к принятию политики.

### **6. Обеспечение комплексного, междисциплинарного планирования управления**

Законодательство должно предусматривать комплексное планирование управления, охватывающее не только урожайность лесной продукции, но и целые экосистемы, социальные аспекты, экологические ценности и ценности биоразнообразия, воздействия на климат и риски, связанные с опустыниванием.

Для подготовки планов необходимы междисциплинарные усилия, при содействии экспертов различных областей, а также заинтересованных сторон.

#### **7. Усилить положения, касающиеся выдачи долгосрочных прав на лесопользование**

Не все страны позволяют концессии или аналогичные формы долгосрочного права на лесопользование. Там, где это возможно, соответствующие правовые рамки должны присутствовать для обеспечения адекватного государственного контроля и в то же время для желательной гибкости действий концессионера, наряду с другими стимулами для долгосрочного устойчивого управления. Закон должен предусматривать четкое описание соответствующих прав и обязанностей администрации и концессионеров. Закон должен также включать в себя справедливые и прозрачные процессы распределения льгот, основанных на оценке технических и финансовых возможностей заявителя и финансового предложения.

#### **8. Обеспечить прочную правовую основу для общинного лесного хозяйства**

Создание государственно-частного партнерства должно поощряться и должно иметь адекватную правовую основу. Законодательство для общинных инициатив должно быть разработано с учетом местных условий и опыта в каждой стране, и должно, как минимум, устанавливать продолжительность, способы для определения подходящих областей, способы для рекламирования возможностей, критерии отбора среди различных заявителей, существующие права на использование, принятие правил в обществе, права на продукцию, которую предполагается получить от соответствующей области и обмен любых других преимуществ.

#### **9. Усилить положения о лесных пожарах**

Положения, касающиеся профилактики и борьбы с лесными пожарами могут быть улучшены путем предвидения адекватного процесса планирования борьбы с пожарами с участием заинтересованных сторон.

#### **10. Усилить положения по поддержке частного лесного хозяйства**

Положения в котором указано, что все леса являются государственной собственностью, или те которые, по всей видимости, исключают частную собственность лесов являются мощными сдерживающими факторами для содержания деревьев на частных землях. Напротив, законодательство должно предусматривать, что деревья законно посаженные на частной земле принадлежат владельцу земли или лицу, которому собственник передал соответствующие права.

Положения, устанавливающие чрезмерные обязательства для частных владельцев лесов также являются сдерживающим фактором, их часто невозможно реализовать, и поэтому следует избегать.

Законодательство должно обеспечивать основу для общин и / или частного сектора для получения безопасного доступа к земле для создания и управления лесными насаждениями. Оно может, например, четко разрешить и регулировать приобретение или аренду государственной (или частной) земли, или другие формы приобретения стабильных, долгосрочных прав, в целях посадки деревьев.

### **11. Усилить положения о финансовых стимулах для лесного хозяйства**

Там, где земля или денежные стимулы, предлагаются администрацией, для посадки деревьев, законодательство должно предусматривать спецификации всех соответствующих условий, таких как соответствующие сборы аренды (если таковые имеются), сроки действия, права и обязанности, основания для прекращения и предпочтительно план для прогрессивной посадки и управления на территории.

Законодательство должно также создать систему справедливого и прозрачного распределения финансовых стимулов, основанных на конкуренции среди наиболее квалифицированных кандидатов.

Механизмы для предотвращения злоупотреблений должны также быть изложены, например, постепенное выделение средств (а не только первоначальный взнос) и ограничение финансирования до только определенного процента от расходов плантации.

### **12. Усилить положения об обеспечении правопорядка**

Проблемы с внедрением и правоприменением могут быть предотвращено путем адекватной разработки законодательства, которое должно быть четким и реалистичным, ограничивать количество усмотрений администрации и обеспечить честность и прозрачность процесса распределения прав. Положение о полномочиях должностных лиц, преступлениях и наказаниях должно быть усилено.

Институциональные изменения, рекомендуемые для улучшения соблюдения законодательства являются стимулом для участия общественности, укрепления координации между органами власти, разделения между производством и мониторинга лесных функций и перехода от командно-контроль совместных подходов.

Независимая лесная сертификация и добровольные кодексы поведения также могут улучшить соблюдение законодательства.

## ССЫЛКИ НА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### **Глобальные международные договоренности**

Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, Орхус 1998 г.

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры (СИТЕС), Вашингтон, 1973 г.

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, Рамсар, 1971.

Конвенция о всемирном наследии (КВН), Париж, 1972 г.

Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (СМС), Бонн, 1979 г.

Конвенция о биологическом разнообразии (КБР), Рио-де-Жанейро, 1992 г.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК ООН), Нью-Йорк, 1992 г.

Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием (КБО), Париж, 1994 г.

### **Региональные международные договоренности**

Меморандум о взаимном сотрудничестве между министерством лесного хозяйства Республики Турция и министерством утилизации природопользования и охраны окружающей среды Туркменистана, 28 декабря 1998 г.

Протокол, связанный с лесным хозяйством между Турецкой Республикой и Республикой Узбекистан, 15 октября 1997 г.

### **Азербайджан**

Лесной кодекс, 30 декабря 1997 г.

Закон № 840-IQ об охраняемых территориях, 24 марта 2000 г.

Закон о доступе к экологической информации, 12 марта 2002 г.

Природоохранное законодательство Республики Азербайджан, 8 июня 1999 г.

Земельный кодекс 1999 г.

Указ Президента Азербайджанской Республики № 2868, 13 июня 2008 года о мерах, направленных на совершенствование управления в сфере посадки деревьев в Азербайджанской Республике.

Постановление Кабинета Министров № 103, 25 июня 2007 года излагают порядок выплаты субсидий государства для размножения семян и выращивания рассады в хозяйствах.

Постановлением Кабинета министров Азербайджана № 145, 30 сентября 2004 года о мерах по предотвращению нарушений лесного законодательства.

### **Казахстан**

Лесной кодекс Республики Казахстан, № 477-ІІ, 8 июля 2003 г.

Земельный кодекс Республики Казахстан, 20 июня 2003 г.

Закон Республики Казахстан об особо охраняемых территориях, № 593-ІІ, 9 июля 2007 г.

Закон Республики Казахстан об охране, воспроизводстве и использовании животного мира, 9 июля 2004 года № 593-ІІ.

Экологический кодекс Республики Казахстан, 9 января 2007 г.

Постановление Правительства РК о принятии правил о тендерах на использование лесных ресурсов государственного лесного фонда, № 32, 13 января 2004 г.

Постановление Правительства РК о принятии правил по использованию информации о лесном фонде, 28 января 2004 года № 92.

### **Кыргызстан**

Лесной кодекс, № 66, 8 июля 1999 г.

Закон об охране окружающей среды № 53, 16 июня 1999 г.

Закон о сборах за использование дикой фауны и дикой флоры, № 200, 11 августа 2008 г.

Закон об охраняемых территориях, № 18, 3 мая 2011 г.

Закон о фауне, № 13, 24 января 2002 г.

Земельный кодекс Кыргызской Республики, 2 июня 1999 г.

Указ Президента № 263, 17 мая 2006 г. в котором излагаются положения о республиканском фонде для охраны природы и развития лесного хозяйства и их использования.

Постановление № 377 правительства Кыргызской Республики, 27 июля 2001



г. утверждающее положения о совместном управлении лесами в Кыргызской Республике.

Постановление №482 правительства Кыргызской Республики, 19 октября 2007 г. утверждающие положения о порядке предоставления лесных участков для лизинга и использования.

## **Таджикистан**

Лесной кодекс, 2011 г.

Закон об охране окружающей среды, 2011 г.

Закон о дикой природе, 2008 г.

Закон о биобезопасности, 2005 г.

Правила лесной пожарной безопасности в Республике Таджикистан, Рабочий Совет ассоциации лесной промышленности «Таджиклес», 20 апреля 1999 г., № 32

Земельный кодекс, 1996 г.

## **Турция**

Закон о лесах, 08 сентября 1956 г. / 6831.

Закон о продаже участков, указанных в ст. 2 лесного законодательства, 26 апреля 2012 г. / 6292.

Закон о наземной охоте, 11 июля 2004 г. / 4915.

Закон о генеральном межевании, 21 июня, 1987 г. / 3402.

Законобokraжающей среде, 11 августа 1983 г. / 2872, свнесенными изменениями.

Закон о диапазоне, 28 февраля 1998 г. / 4342.

Мобилизационный закон о национальном облесении и борьбе с эрозией, 26 июля 1995 г. / 4122.

Закон о поддержке развития лесных жителей, 20 октября 1983 г. / 2924 (отменен законом 2012 г. / 6292).

Закон о праве на информацию, 24 октября 2003 г. / 4982.

Закон о национализации, 13 июля 1945 г. / 4785.

Декрет-закон об организации и обязанностях министерства лесного хозяйства и водных дел, 4 июля 2011 г. / Официальный вестник № 27984.

Положение о лесных разрешениях и лицензиях, 15 сентября 2011 г., Официальный вестник № 28055.

Правила лесного управления, 5 февраля 2008 года, Официальный вестник № 26778.

Управление местами для отдыха, 30 сентября 2006 года, Официальный вестник № 26305.

Закон о государственных закупках, 8 сентября 1983 г. / 2886.

Положение о государственном оборотном фонде, 4 августа 1984 г. / Официальный вестник № 18479.

Положение об организации продажи, найма, обмена, эвакуации и выдачи ограниченных сервитутов и пактов, 16 декабря 1984 г., Официальный вестник № 18967.

Кодекс о выдаче разрешений на право заявителей на лесных товаров, 7 ноября 1995 г. / Официальный вестник № 22456

Кодекс об осуществлении лесного кадастра в соответствии с лесным законом № 6831, 15 июля 2004 г. / Официальный вестник № 25523

Кодекс ассамблеи окружающей среды и лесного хозяйства, 23 октября 2004 г. / Официальный вестник № 25622

Кодекс об облесении, 9 октября 2003 г. / Официальный вестник № 25254, со внесенными изменениями.

Кодекс о поддержке развития жителей лесных деревень, 31 июля 1997 г. / Официальный вестник № 23066.

Кодекс включающий в себя статьи 31, 32 и 33 лесного закона № 6831, 14 августа 1987 г. / Официальный вестник № 19544.

## **Туркменистан**

Лесной кодекс, 2011 г.

Закон № 312-I, 1998 года об охоте и ведении охотничьего хозяйства, 15 сентября 1998 г.

Закон об охране и рациональном использовании животного мира, № 230-I, 12 июня 1997 г.

Закон об охране окружающей среды, № 600-XII, 12 ноября 1991 г.

Закон о собственности, 1 октября 1993 г.

## Узбекистан

Закон о лесах, 1999 г.

Постановление кабинета министров, регулирующее основные функции и задачи служб охраны лесов, № 203, 9 сентября 2008 г.

Положения государственного комитета по охране природы Республики Узбекистан «о разработке планов управления особо охраняемых природных территорий»

Постановление кабинета министров о «правилах пожарной безопасности и защиты леса», «правилах санитарной рубки лесных деревьев» и «правилах сенокосения и выпаса скота в лесах», № 506, 22 ноября 1999 г.

Постановление кабинета министров утверждающее положение о регистрации пожаров и их последствий, а также о сборе данных и обмене информацией, связанной с пожарами, № 13, 3 февраля 2010 г.

Постановление «Олий Мажлиса» Республики Узбекистан «об утверждении положения о государственном комитете по охране природы Республики Узбекистан», № 232-I, 26 апреля 1996 г.

Постановление кабинета министров «об утверждении фиксированной ставки для расчета суммы штрафа за ущерб, нанесенный флоре Республики Узбекистан», № 293, 27 июля 1995 г.

Постановление кабинета министров № 414, 3 сентября 1999 г. (касательно налогов и сборов в лесных учреждениях?)



## ЛИТЕРАТУРА

Blaser J., Contreras A., Oksanen T., Puustjärvi E. и Schmithüsen F., Правоприменение и управление в лесном секторе (ПУЛС) в странах Восточной Европы и Северной Азии. Справочный документ, подготовленный для конференции министров, Ноябрь. 22-25, 2005, Санкт-Петербург, Россия.

Christy L., Di Leva C., Lindsay J. и Talla Takoukam P., Лесной закон и устойчивое развитие. Касательно современных проблем путем правовой реформы, закон всемирного банка, серии справедливости и развития 2007 г. (доступно в интернете по адресу [http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/06/12/000020953\\_20070612154805/Rendered/PDF/400030PAPER0Fo101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf](http://www-ds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/06/12/000020953_20070612154805/Rendered/PDF/400030PAPER0Fo101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf))

Erdönmez C. и Coşçun A., Устойчивость в лесном законодательстве и администрации Турции. Документ, представленный на XII всемирном лесном конгрессе, Квебек, Канада, 2003 г.

ФАО, Борьба с пожарами: добровольные руководящие принципы. Принципы и стратегические действия. Рабочий документ по борьбе с пожарами 17, 2006, доступно на сайте: <http://www.fao.org/docrep/009/j9255e/j9255e00.htm>.

Fisher R.J., Schmidt K., Steenhof B. и Akenshaev N., Бедность и лесное хозяйство: Тематическое исследование Кыргызстана со ссылкой на другие страны Западной и Центральной Азии, рабочий документ о средствах к существованию программы по поддержке № 13, ФАО, Рим, 2004 (доступно в интернете по адресу: [www.fao.org](http://www.fao.org)).

Giraud B., Права на собственность в турецких лесах, 2011 год, можно ознакомиться на сайте: [http://turkeyforest.com/files/forest\\_report\\_18.02.2011\\_with\\_font\\_14\\_&\\_navigation\\_property\\_rights\\_in\\_turkish\\_forests\\_-\\_final\\_version.pdf](http://turkeyforest.com/files/forest_report_18.02.2011_with_font_14_&_navigation_property_rights_in_turkish_forests_-_final_version.pdf)

Güneş Y. и Coşkun A.A., Тенденции в собственности на леса, владении лесными ресурсами и институциональных механизмах: делают ли они вклад в улучшение управления лесами и борьбу с нищетой? можно ознакомиться на сайте: <http://www.fao.org/forestry/16407-0c0665eddd86a68c9fbbc87cdde52501c.pdf>

Lindsay J., Mekouar A. и Christy L., Почему закон имеет значение: принципы построения для усиления роли лесного законодательства в сокращении незаконной деятельности и коррупции, ФАО юридические документы онлайн #27, 2002 г. (доступно на сайте: [www.fao.org/legal](http://www.fao.org/legal));

Morgera E., *Вопросы и варианты лесного законодательства в Узбекистане в свете международных стандартов* 2007 г., ФАО, Рим (технический отчет под проектом TCP/UZB/3101)

Morgera E., Лесное хозяйство с участием в центральной Азии и на Кавказе: текущие правовые тенденции и перспективы на будущее, ФАО юридические документы онлайн #70, 2008 г. (доступно в интернете по адресу [www.fao.org/legal](http://www.fao.org/legal))

Morgera E. и Cirelli M.T., Лесные пожары и закон. Руководство для национальных разработчиков на основе добровольные руководящие принципы по борьбе с пожарами, Законодательное исследование ФАО № 99, 2009 г., доступно на сайте: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0488e/i0488e00.pdf>)

Morgera E. и Wingard J., принципы для разработки законов устойчивого природопользования, «CIC» и ФАО 2009 г. (доступно в интернете по адресу : [http://www.cic-wildlife.org/fileadmin/Press/Technical\\_Series/EN/3.pdf](http://www.cic-wildlife.org/fileadmin/Press/Technical_Series/EN/3.pdf))

Темирбеков А., Содействие финансированию устойчивого лесопользования в малых островных развивающихся государствах и странах с низким уровнем лесного покрова. Аналитический доклад, подготовленный Индуфор для Форума ООН по лесам. Исследование по делу страны: Кыргызская Республика, 2010.

Всемирный банк, Укрепление правоприменения и управления: решение системных ограничений для устойчивого развития, 2006. Отчет № 36638-GLB. Вашингтон : Всемирный банк.

Всемирный банк, обзор лесного сектора Турции, экологически и социально устойчивого развития европы и центральной Азии, 2001 год. Доклад № 22458-TU.

Захарченко Т. На пути к прозрачности: сравнительное исследование постсоветских государств и Орхусской конвенции, Институт Кеннана, случайная статья № 303, 2009 г.

ФАО, «FOWECA» - Перспективное исследование лесного хозяйства для западной и центральной Азии, перспективное исследование лесного хозяйства для Турции, к столетию Турецкой Республики, 2005 год.

## FORESTRY LEGISLATION IN AZERBAIJAN, CENTRAL ASIAN COUNTRIES AND TURKEY

### Common issues and guidelines for reform

Following an overview of relevant international legal instruments, the study describes and analyzes the main texts of forestry legislation of Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkey, Turkmenistan and Uzbekistan. It includes a summary description of the legislation, focusing on selected issues, and an analysis of the provisions addressing those issues. Based also on the FAO workshops held in Astana (October 2011) and in Istanbul (July 2012), recommended legislative drafting guidelines are formulated.

Approaches recommended in the guidelines include the involvement of stakeholders in forestry decision-making, the strengthening of provisions on the allocation of long-term forest use rights, community-based forestry, private forestry and state support to forestry.

## ЛЕСНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В АЗЕРБАЙДЖАНЕ, СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ТУРЦИИ

### Общие вопросы и руководства для реформы

Результаты исследования, основанного на рассмотрении соответствующих международных правовых инструментов, описывают и анализируют основные тексты лесного законодательства в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Турции, Туркменистане и Узбекистане. Исследование содержит краткое описание законодательства, уделяя особое внимание выбранным задачам и анализу положений, направленных на решение этих задач. На основе работ совещаний в Астане (октябрь 2011 г.) и Стамбуле (июль 2012 г.) разработана проектная версия рекомендуемых руководящих принципов.

Подходы, рекомендуемые в руководящих принципах, предусматривают участие заинтересованных сторон в процессе принятия решения, укрепление положений о выделении прав на долгосрочное лесопользование, общественное лесное хозяйство, частное лесное хозяйство и лесное хозяйство, предусматривающее поддержку государства.

ISBN 978-92-5-007480-9



9 789250 074803

151795M1.01.13