



ЕВРОПЕЙСКО-СЕВЕРОАЗИАТСКИЙ процесс улучшения практики правоприменения в лесоуправлении (ENA FLEG)

как путь к решению проблемы нелегальных лесозаготовок в России

А. Котлобай,
WWF России

Что такое процесс FLEG?

В настоящее время нелегальные лесозаготовки и связанные с ними преступления в лесном секторе, включая международную коррупцию и отмывание денег, заняли прочное место в триаде ведущих проблем современности, к которым относят терроризм, коррупцию и неустойчивое развитие. Начиная с 1998 года проблемы нелегальных лесозаготовок стали частью «Программы действий по лесам» стран «Большой восьмерки» (G8), так как представляют серьезную угрозу реализации решений, которые были наработаны мировым сообществом после 1992 года в области устойчивого развития и устойчивого управления лесами. По мнению экспертов Всемирного банка и Всемирного фонда дикой природы (WWF), проблемы нелегальной заготовки древесины имеют глобальный характер и наносят существенный экономический ущерб странам — производителям и потребителям древесины, достигающий \$15 млрд в год. Прямые потери России в результате незаконного использования лесных ресурсов составляют не менее \$1 млрд в год. Не менее ощутим, хотя его и труднее выразить в цифрах, экологический и социальный ущерб от нелегальных лесозаготовок и торговли древесной продукцией.

Вопросы нелегальных действий в лесном секторе неоднократно рассматривались на специальных сессиях и заседаниях ООН с участием государственного и частного секторов основных производящих и потребляющих древесину стран мира (страны Евросоюза, Индонезия, Канада и др.) и неправительственных организаций. Результатом этой работы является международный процесс FLEG — добровольная инициатива ряда стран по усилению внимания к применению законов и управлению лесом.

К началу 2004 года движение, изначально инициированное группой стран Евросоюза, США, Канадой и др., имело несколько региональных ветвей. Перечислим региональные процессы FLEG в порядке возникновения. Пальма первенства принадлежит странам Юго-Восточной Азии — движение FLEG в них началось в сентябре 2001 года. Через два года к ним присоединился африканский континент — движение FLEG стран Африки стартовало в октябре 2003 года. В странах Евросоюза движение получило название «План действий по реализации FLEGT» (в аббревиатуру включили



© WWF России

процесс торговли — Trade, поскольку объединенная Европа является одним из крупнейших в мире покупателей древесины и древесной продукции). И, наконец, в мае 2004 года о своей заинтересованности в инициации межправительственного процесса наблюдений за исполнением лесного законодательства, управлением и торговлей лесом объявила Россия, выступившая с инициативой организовать процесс FLEG в странах Северной Евразии.

Европейско-североазиатский FLEG (ENA FLEG) стартовал в мае 2004 года на IV сессии Форума ООН по лесам. Процесс ENA FLEG в Северной Евразии призван продолжить традиции FLEG иных регионов планеты и обеспечить важный вклад в развитие европейского FLEGT и восточноазиатского процесса. Предполагаемые участники ENA FLEG — страны Европы («от севера до юга и от востока до запада»), Россия, Турция, кавказские и среднеазиатские страны СНГ, Китай, Япония, Корея — всего 53 страны мира.

Учитывая особенности оборота древесины на Дальнем Востоке России, обязательным условием развития ENA FLEG представляется привлечение к участию в нем Китая и Японии как основных и крупнейших потребителей российской древесины. В настоящее время, несмотря на название процесса, активное участие в нем принимают также США и Канада. Таким образом, процессом ENA FLEG будет охвачена вся мировая область произрастания бореальных лесов.

Чем вызвана необходимость участия России в процессе FLEG?

Следует признать, что заинтересованность в развитии движения, демонстрируемая на правительственном уровне



не, во многом является результатом многолетних усилий неправительственных природоохранных организаций, в частности WWF России, по изучению и освещению нелегальной деятельности в лесном секторе российской экономики. Если несколько лет назад объемы нелегальных лесозаготовок, объявляемые официальными источниками, в десятки раз отличались от тех, которые приводили в своих исследованиях представители неправительственных организаций, то в последние годы проблема встала настолько остро, что в течение 2004 года официальная оценка объемов нелегальных рубок претерпела значительные эволюционные изменения. Достаточно привести только две цитаты из официальных источников, первая из которых относится к маю 2004 года, а вторая — к сентябрю того же года.

Выступая в Москве на установочном совещании по FLEG 18 мая 2004 года В. П. Рощупкин, руководитель Федерального агентства по лесному хозяйству, сказал: «...в оценке объемов незаконных рубок и их влияния на экономическую и экологическую сферы во многих случаях довлеют эмоции, предвзятость, политические спекуляции, а иногда и недобросовестная конкуренция. Официальные данные уполномоченных государственных органов свидетельствуют о том, что доля нелегальных рубок составляет менее 1% от всего объема заготавливаемой в России древесины. Российская система регламентации лесопользования является одной из самых жестких в мире, и если она будет своевременно и в достаточном объеме профинансирована, нарушения законодательной базы будут минимальны»¹.



© WWF России

А вот цитата из Национального доклада Российской Федерации по вопросу борьбы с нелегальными рубками и торговлей нелегально заготовленной древесиной, представленного на конференции UNECE-FAO, проходившей в Женеве 16–17 сентября 2004 года: «Однако в оценках объемов нелегальных рубок и их влияния на экономическую и экологическую сферы во многих случаях преобладают эмоции, политические спекуляции, а иногда и недобросовестная конкуренция... Но в целом следует признать, что масштабы незаконных рубок в последние годы действительно многократно возросли. Однако их объемы, по оценкам Федерального агентства лесного хозяйства России (экспертные оценки на базе данных лесного хозяйства и отчеты правоохранительных органов), не превышают 5–10% от общего объема рубок в лесах Российской Федерации».

¹ Здесь и далее в цитатах курсив мой. — А. К.

Таким образом, при сохранении ссылки на эмоциональность и политические спекуляции официальная оценка объемов нелегально заготовленной древесины только за четыре месяца выросла в 10 раз!

Неудивительно, что при таких масштабах нелегальных лесозаготовок правительственные структуры в настоящее время осознают насущную необходимость присоединения к межправительственным процессам по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе, основная цель которых — способствовать достижению соглашений министерского уровня между заинтересованными странами — производителями, потребителями и донорами — по борьбе с незаконными действиями в этой отрасли. В сложившейся ситуации без активного и конструктивного партнерства с основными потребителями российской древесной продукции — Китаем, Японией, странами Евросоюза, Турцией и др. — наша страна не в состоянии решить проблему незаконных действий в собственном лесном секторе.

Этапы развития процесса ENA FLEG

Говоря о процессе FLEG в целом, следует четко представлять себе его общие принципы и основные методы; необходимо понимать, какую конкретную пользу он принесет для развития межгосударственных отношений в сфере лесного бизнеса.

Общие принципы процесса FLEG подразумевают:

- разделение ответственности между странами — производителями и потребителями древесины;
- кооперацию и обмен информацией;
- контроль инвестиций в лесной сектор.

Основные методы FLEG, предусматриваемые процессом:

- заключение билатеральных соглашений со странами-производителями об обязательствах исключать из торговых потоков нелегальную и сомнительную древесину;
- добровольное лицензирование экспорта древесной продукции;
- внедрение систем отслеживания происхождения древесины и др.

Основная польза процессов FLEG состоит в следующем:

- признание регионального и глобального характера проблемы;

© Грынна «КЕДР»



Масштабы незаконных рубок в России в последние годы действительно многократно возросли



- признание совместной проблемы между странами-производителями (экспортерами) и странами-потребителями (импортерами);
- создание «политического пространства» и «вектора» для внедрения изменений и повышения осознания отрицательных последствий их проблем (в министерствах финансов, экономики, торговли);
- развитие конструктивного климата для обсуждения этих проблем на региональном уровне, улучшение межминистерского сотрудничества;
- признание и усиление потенциала для конструктивного партнерства между правительствами, общественными организациями и частным сектором.

Развитие процесса ENA FLEG должно способствовать увеличению объемов производства из древесины, заготавливаемой на законных основаниях, с соблюдением принципов устойчивого лесопользования, широкомасштабному внедрению ответственных подходов к корпоративной торговле, расширению программы охраны и защиты лесов.

Неправительственные организации возлагают большие надежды на то, что в результате работы Министерской конференции ENA FLEG будут выработаны международные инициативы по реформированию лесной политики, совершенствованию лесопользования, появятся эффективные системы контроля за оборотом лесной продукции и предотвращением поставок незаконно заготовленных лесоматериалов, а в дальнейшем будет обеспечено выполнение принятых решений.

Процесс FLEG предусматривает три этапа развития:

- подготовительный (включая создание организационного комитета);
- проведение Министерской конференции с принятием Декларации и Плана действий;
- этап реализации решений.

С практической точки зрения этапы подготовки и реализации принятых решений столь же важны, как и конференция министров.

Исходя из практики, сложившейся в ходе развития других региональных процессов FLEG, подготовительный этап обычно включает подготовительное совещание, проводимое не менее чем за 6 месяцев до

конференции министров, технические дискуссии и первоначальные межправительственные переговоры для «закладки фундамента» будущей Декларации. На национальном уровне во время подготовительного этапа проводятся стратегические внутриминистерские и межминистерские совещания, обсуждения с участием всех заинтересованных сторон, в том числе неправительственных природоохранных организаций (НПО) и частного сектора.

Следует отметить, что общественность на всех этапах развития процесса FLEG играет крайне важную роль. Не участвуя в переговорах, но, тем не менее, публикуя собственные исследования, позиции и заявления в адрес их участников, НПО являются той «третьей силой», которая не позволяет процессу излишне формализоваться и побуждает разрабатывать реальные, действенные механизмы, повышающие устойчивость развития лесного сектора. Существенным моментом подготовительного этапа, создающим должную информационную основу переговоров, является дополнительное освещение и более глубокое осознание проблемы, чему должны способствовать дополнительные аналитические исследования, в том числе проводимые НПО и другими общественными организациями.

Успех подготовительного этапа во многом зависит от работы организационного комитета, в который входят представители ведущих стран — производителей и потребителей древесины. Организационному комитету принадлежит ведущая роль в подготовке обсуждаемых вопросов, в разработке повестки дня и списка участников конференции. Оргкомитет осуществляет межправительственную координацию и связь с другими региональными форумами.

Основной этап — Министерская конференция, на которой в ходе межправительственных переговоров должны быть согласованы заключительная Декларация и План действий. К участию в конференции, кроме правительственных делегаций, приглашаются представители НПО, частного сектора, донорских организаций.

Успех процессов FLEG окончательно определяется завершающим этапом — практической реализацией положений Декларации и воплощением в жизнь Плана действий. Основ-

© WWF России / Андрей РЫЖКОВ



© WWF России / Андрей РЫЖКОВ



© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



Развитие процесса ENA FLEG должно способствовать увеличению объемов производства продукции из древесины, заготавливаемой на законных основаниях



- привлечение к участию в процессе Японии и Китая;
- активное участие в подготовительной работе.

Во внутреннем плане российские неправительственные организации должны обеспечить следующее:

- выработку совместной позиции по вопросам развития и реализации решений ENA FLEG и доведение ее до сведения правительственных структур;
- активное участие своих представителей во всех мероприятиях подготовительного периода и в Министерской конференции;
- поддержку конструктивного партнерства с Министерством природных ресурсов и Федеральным агентством лесного хозяйства РФ в течение всего времени развития процесса ENA FLEG.

ная часть мер реализуется на национальном уровне, а также через двустороннее и многостороннее сотрудничество между правительствами. Именно на этом этапе роль общественных организаций как независимого контролера и аудитора внедряемых улучшений становится определяющей. Еще один важнейший элемент успеха — четкое определение размера и источников финансирования (как на национальном, так и на международном уровне) мер, предусмотренных в Декларации и Плана действий. Без этого все благие начинания по улучшению практики правоприменения в лесном секторе останутся только на бумаге.

Говоря об этапах развития ENA FLEG, уже можно назвать ключевые даты этого процесса. В феврале 2005 года в Москве прошло подготовительное экспертное совещание, в мае в Нью-Йорке состоялось заседание организационного комитета, в начале июня в Москве прошла предминистерская конференция, в которой представители международных и российских НПО приняли самое активное участие. Проведение Министерской конференции запланировано на осень 2005 года в Санкт-Петербурге.

Неправительственные организации России и всего мира крайне заинтересованно отнеслись к участию в процессе FLEG. В связи с этим в декабре 2004 года в Великобритании, в Королевском институте международных дел (Chatham House), состоялся обмен мнениями по вопросу координации действий международных неправительственных организаций. В дискуссии участвовали представители Департамента международного развития (Department for International Development UK), Всемирного банка (World Bank, Forest Trends), Сети спасения тайги (TRN), Всемирного союза охраны природы (IUCN), Всемирного института природных ресурсов (WRI, Forests Monitor), «Гринпис» (Greenpeace) и Всемирного фонда дикой природы (WWF). В результате обсуждений были ориентировочно определены действия международных и российских НПО, направленные на достижение как внутренних, так и внешних задач.

Внешние задачи неправительственных организаций:

- включение вопроса о дальнейшем развитии процессов FLEG в повестку дня встречи «Большой восьмерки» летом 2005 года;

© WWF России



Помимо тех усилий, которые неправительственные организации уже осуществляют и планируют предпринять в сотрудничестве с государственными органами, они претворяют в жизнь собственные проекты. IUCN совместно с TRN и другими НПО работает над привлечением гражданского общества к активному участию в процессе ENA FLEG. WWF направляет свои усилия на активизацию экологически ответственного лесного бизнеса в выработке конструктивных предложений в План действий.

Основная задача всех участников процесса состоит в том, чтобы добиться реального воплощения Декларации и Плана действий в жизнь. У российских природоохранных организаций есть значительный опыт конструктивного взаимодействия в этой сфере как друг с другом, так и с представителями властей и бизнеса. Выработка единой программы действий всех российских НПО есть залог результативного развития процесса FLEG в России. Кроме участия в работе Министерской конференции, подготовки предложений в Декларацию, информационных материалов, российские неправительственные организации могут внести большой вклад в процесс, осуществляя общественный контроль за исполнением решений, конечный результат которых направлен на сохранение природы России.

