



ПОЛИТИКА ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ДРЕВЕСИНЫ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ: СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ

В данном обзоре представлены материалы исследований, проведенных факультетом экономики и управления Пекинского лесного университета и международной неправительственной организацией Nature Conservancy¹

© WWF-Canon / Hartmut JUNGIUS

В последние годы развитые страны (в основном из Европейского союза) предприняли на международном уровне целый ряд контрмер по борьбе с нелегальными рубками и торговлей нелегально заготовленной древесиной. Одной из важнейших мер явилось принятие так называемых зеленых политик закупок древесины. В настоящее время достижения разных стран в этой сфере различны: одни уже разработали достаточно хорошо проработанную политику, другие делают лишь первые шаги в этом направлении, а в некоторых странах процесс принятия соответствующей политики находится пока в стадии обсуждения. Тем не менее все государства разделяют понимание того, что политика ответственных закупок играет главную роль в развитии устойчивого лесопользования и в получении древесины из легальных источников.

I. План действий Евросоюза по совершенствованию правоприменения, управления и торговли в лесном секторе (FLEGT)

В мае 2005 г. Евросоюзом опубликован План действий по совершенствованию правоприменения, управления и торговли в лесном секторе (FLEGT) как мера борьбы с нелегальными рубками и нелегальной торговлей лесоматериалами и выдвинуто следующее положение: для того чтобы все лесоматериалы, поступающие в страны Евросоюза, имели легальное происхождение, необходимо развивать добровольное сотрудничество со странами-производителями древесины.

В июле 2004 г. Еврокомиссия выступила с инициативой о создании системы изучения и получения разрешения на импорт древесины, ведения переговоров о подписании партнерских соглашений и опубликования отчетов по оценке потенциального воздействия Плана действий FLEGT на страны Евросоюза и на страны, экспортирующие древесину. Требование Евросоюза заключается в том, чтобы страны, где есть проблемы с нелегальными рубками, и страны, импортирующие древесину, образовали «добровольные партнерства» и совместно решали проблему нелегальных рубок.

В 2005 г. Советом министров Евросоюза опубликован законодательный акт № 2173/2005/EG по FLEGT и создана система лицензий на импорт древесины и лесоматериалов. Это стало важным шагом в борьбе с нелегальными рубками и торговлей нелегальной древесиной.

Согласно системе лицензий страны Евросоюза и государства-партнеры разработают и подпишут соглашения по предотвращению нелегальных рубок и торговли нелегальной древесиной. После заключения соглашения страна-партнер должна обеспечить проведение сертификации в отношении импортируемой в Евросоюз древесины и лесоматериалов для того, чтобы исключить нелегальную древесину и получить разрешение для прохождения таможни. Данная система лицензирования вступила в силу 30 декабря 2005 г. и содействовала дальнейшей разработке практических подходов к лицензированию и систематизации древесины и лесоматериалов Евросоюзом. Системой введен систематизатор лицензий, применимый для всех стран-партнеров с целью более эффективного контроля и управления (древесина и лесоматериалы перенесены из главы 44 Таможенного кодекса в категорию продукции, на которую необходима лицензия).

Евросоюз считает, что FLEGT — это первый шаг в борьбе с нелегальными рубками и торговлей нелегально заготовленной древесиной. Легальная заготовка древесины способствует совершенствованию лесной политики и сокращению объема лесозаготовок. Евросоюз продолжит развитие двустороннего международного сотрудничества с помощью введения системы лицензирования в целях сокращения объемов потребления нелегальной древесины и достижения тем самым более устойчивого экономического развития лесного сектора стран-производителей древесины. Эта система не должна стать помехой в торговле древесиной. Евросоюз намерен заключить добровольные партнерские соглашения с соответствующими странами и региональными организациями, ответственными за внедрение системы лицензирования в установленные сроки. Для успешного внедрения системы лицензирования импорта древесины Евросоюз учредил систему контроля и инспекции по обеспечению легальности заготавливаемой древеси-

¹ Источник: The Comparative Research on the Government Procurement Policies for Forest Products between China and Developed Countries / School of Economics and Management. Beijing Forestry University, 2007.



ны; осуществлять надзор за соблюдением соответствующих соглашений уполномочены таможенные организации.

В настоящее время в Евросоюзе не существует законодательства, запрещающего импорт нелегальной древесины и продукции из нее. По ряду причин некоторые страны — производители древесины, не желают присоединяться к партнерским соглашениям FLEGT. Поэтому Евросоюз изучает необходимость в принятии других мер, например в принятии законов, запрещающих ввоз нелегальной древесины на рынок Евросоюза. Государства — члены Евросоюза также изучают возможность принятия необходимых мер в рамках их национального законодательства для предотвращения торговли нелегально заготовленной древесиной.

Для содействия использованию устойчиво произведенной и легально заготовленной древесины и лесоматериалов, а также решению проблемы нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной, некоторые страны Евросоюза приступили к внедрению государственной политики ответственной закупки древесины для общественных нужд (далее — политика госзакупок), роль которой все возрастает в борьбе с импортом нелегальной древесины. В 2005 г. участники Министерского совещания по вопросу окружающей среды и развития, состоявшегося в Великобритании, выразили необходимость сотрудничества между странами, производящими и потребляющими древесину. Была выражена готовность в содействии существующим международным мерам борьбы с импортом нелегальной древесины при поддержке политики госзакупок и сотрудничества с частным сектором и общественными организациями. Великобритания и Дания ввели систему подтверждения легальности источников древесины, относящихся к государственным лесам и централизованной закупке древесины. В настоящее время Франция, Германия и Нидерланды разрабатывают такую систему и выступают за поставки древесины и лесоматериалов, полученных только устойчивым образом. Федеральные, региональные и местные власти развивающихся государств разработали или разрабатывают разнообразные «зеленые» политики поставок. После дискуссий на Саммите Большой восьмерки (2005) Правительство Японии заявило о намерении пересмотреть государственную политику централизованных поставок и остановить закупку нелегальных древесных продуктов. Развитые страны пришли к выводу о том, что необходимо контролировать финансирование и инвестиции в лесозаготовительную и сопутствующие отрасли. Кроме того, для стран с наиболее серьезными проблемами, связанными с нелегальными рубками, должна быть ограничена финансовая помощь.

II. Государственная политика закупок древесины Великобритании



© WWF—Canon / Emma DUNCAN

В 1991 г. Великобритания первой приступила к формированию политики ответственной закупки древесины. Эколо-

гические требования к материалам для строительства были включены в правительственное руководство по охране окружающей среды, и каждому департаменту правительства было предложено сформулировать соответствующую стратегию закупок до конца 1992 г., включая получение древесины из устойчиво управляемых источников. В 1997 г. сектор по охране окружающей среды, Министерство связи и все графства Великобритании одобрили добровольное руководство, в котором указано, что все подразделения правительства должны отдавать приоритет устойчиво произведенной и легально заготовленной древесине и лесоматериалам. Таким образом, в 1999 г. была сформулирована политика закупок древесины, обязательная для исполнения всеми подразделениями правительства с 2000 г.

Политика устойчивого развития и ее вклад в политику ответственных государственных поставок оказали воздействие на Северную Ирландию, Шотландию и Уэльс. Однако в Шотландии и Уэльсе действуют другие политики, а в Северной Ирландии соответствующей политики не существует, и ее разработка не планируется.

1. РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

28 июля 2000 г. Комитет Великобритании по окружающей среде опубликовал заявление о государственных закупках, в котором определено, что «зеленая» политика закупок распространяется на все подразделения и агентства центрального правительства, и выдвинуто требование, что все подразделения правительства должны закупать древесину и лесоматериалы из устойчиво управляемых лесов и заготовленные легальным образом, что должно быть подтверждено сертификатами Лесного попечительского совета (FSC), гарантирующими устойчивость и легальность источника закупок. Закупки для каждого департамента правительства учитываются и отражаются в общем ежегодном отчете о поставках древесины.

В августе 2000 г. соответствующая политика нашла отражение в руководстве «Древесина: закупщики отвечают на вопросы». В руководстве отмечается, что департаменты правительства должны детально анализировать деятельность своих поставщиков, обеспечивая официальный документооборот и тем самым подтверждая получение древесины из устойчиво управляемых лесов. Документы, предоставляемые поставщиками, должны пройти подтверждение авторитетной, независимой и законной системой сертификации, которая должна объединять надзор за обеспечением экологически устойчивых систем управления и стандарты устойчивого управления лесами и соответствовать международно признанным нормам. Закупщики должны обеспечить соответствие политики поставок требованиям Конвенции по международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (CITES).

2. ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ДРЕВСИНЫ

Несмотря на то, что Правительству Великобритании удалось достигнуть успехов в разработке государственной политики ответственных закупок лесоматериалов, она недостаточно активно используется в практической работе соответствующих департаментов. В ноябре 2002 г. правительственная комиссия проанализировала реальное положение дел в различных секторах. Затем было разработано руководство, в котором содержались требования к департаментам о соответствии их работы государственной политике и требования к введению унифицированных условий контрактов. В ежегодном отчете 2003 г. правительственной рабочей группы по устойчивому развитию (SDIG) отмечено, во-первых, что некоторые департаменты добились выдающихся успехов по



внедрению государственной политики, во-вторых, что подтверждено происхождение 66 % закупленной древесины и 99 % закупленной древесины получено из источников с подтвержденной устойчивостью лесопользования. В отчете SDIG также отмечено, что сертификация является единственным унифицированным методом подтверждения устойчивости происхождения лесоматериалов. Согласно новому руководству минимально достаточным условием является легальность происхождения древесины, но предпочтение отдается легальной древесине из устойчиво управляемых лесов.

3. ПОЛИТИКА ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗАКУПОК (RPP) ФЕДЕРАЦИИ ПО ТОРГОВЛЕ ДРЕВЕСИНОЙ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

1. Отношение между государственной политикой закупок Великобритании и политикой ответственных закупок Федерации по торговле древесиной Великобритании

Политика ответственных закупок разработана Федерацией по торговле древесиной Великобритании (ТТФ). Государственная политика закупок является ядром политики ответственных закупок Федерации (RPP), т. е. RPP применяется на основании государственной политики. Политика главным образом учитывает экологические проблемы, которые волнуют общественность: это отражено в «зеленых» принципах закупок лесоматериалов. В качестве руководящих в RPP используются стандарты CITES и устойчивого лесопользования. На основе этих принципов принимается решение о том, делают ли поставщики все, что в их силах, для обеспечения закупок легальной древесины из устойчиво управляемых лесов. Это, своего рода, экспресс-тест для каждого поставщика на соответствие требованиям сохранения окружающей среды, основанный на оценке дре-



© WWF-Canon / Edward PARKER

весины, предоставляемой поставщиками, на предмет наличия нелегальной древесины или древесины, полученной неустойчивым образом. RPP служит инструментом проверки исполнения членами ТТФ своего кодекса (табл. 1).

Правительства выражают готовность следовать «природоохранным практикам политики поставок древесины» и принимать меры по укреплению сектора государственных закупок в целом и обеспечению закупок легальной древесины из устойчиво управляемых лесов.

Древесина, поставляемая для государственных нужд, должна соответствовать одному из трех требований к источникам ее происхождения:

- легальность;
- легальность и стремление к устойчивости;
- устойчивость.

С октября 2004 г. любая компания может присоединиться к RPP, сделав следующие шаги:

- придерживаться всех требований RPP и системы их применения;
- систематически оценивать поставщиков древесины;
- постоянно стремиться к выполнению требований RPP.

В последние годы правительство стремится закупать древесину только из устойчиво управляемых лесов и все больше экологических требований находит отражение в торговле древесиной. Правительство Великобритании признает, что компании, присоединившиеся к RPP, выполняют требования государственной политики закупок. Существует потенциальный риск использования нелегальной древесины, если не предоставляются объективные доказательства ее легальности. Компании, присоединившиеся к RPP, должны принимать постоянные меры по приобретению древесины из легальных и

Таблица 1. Процедура подписания контрактов с учетом требования политики ответственных закупок (RPP)

Дата	Предпринимаемые действия
Октябрь — декабрь 2004 г.	Обязанности компании: ознакомиться и подписать обязанности компании, установленные RPP; назначить лиц, ответственных за контроль над соблюдением требований RPP
	Довести сведения о взятых обязательствах до сотрудников, клиентов и других заинтересованных лиц
Январь 2005 г.	Оценка рисков: начать оценку рисков, распространить опросные листы, включив сопроводительное письмо поставщикам, уведомляющее о вашем присоединении к RPP и о том, что теперь ваши поставщики должны соответствовать требованиям RPP, предъявляемым к компаниям, и провести внутреннюю оценку своего нынешнего статуса
	Проанализировать таблицы сценариев. Все поставщики должны быть разделены на три категории по уровню риска: высокий, средний и низкий
	Управление рисками: поставить цели по улучшению управления и по дальнейшей работе с поставщиками категорий высокого и среднего уровней риска. Со стороны ТТФ должна быть оказана помощь и поддержка
Декабрь 2005 г.	Отчеты по управлению: подготовить все отчеты по рискам; поставить цели по улучшению управления и по дальнейшей работе с поставщиками в наступающем году (включая получение фотокопий общих отчетных документов о поставках)
Январь 2006 г.	Ежегодный аудит: по отчетам об управлении во всех компаниях должно быть составлено заключение независимого аудитора, для части компаний проводится полевая проверка



устойчиво управляемых источников. Вся древесина, приобретаемая компаниями, присоединившихся к RPP, должна проходить оценку. Главной мерой в борьбе с нелегальными рубками признано определение и отслеживание легальности происхождения древесины. Легальность можно гарантировать только при условии систематического контроля. Существующие методы контроля должны быть направлены на борьбу с нелегальными рубками; чем выше уровень риска, связанного с нелегальными рубками и торговлей нелегальной древесиной, тем больше потребность в использовании существующих систем отслеживания происхождения древесины.

2. Методика пошагового постоянного совершенствования поставок древесины

Хотя шаги по внедрению системы RPP гарантируют, что все присоединившиеся компании принимают основные обязательства, их практическое осуществление занимает достаточно длительное время. Поэтому TTF разработала пошаговую методику совершенствования поставок древесины, состоящую из шести уровней (рис.1).

1. Кодекс членов TTF. Первым шагом является признание того, что меры по совершенствованию системы закупок являются нормой практической деятельности. Подтверждающие документы: описание деятельности, критерии к лиственной древесине, волокнистым плитам и пробке, руководство по сохранению окружающей среды и описание процедуры подачи исков в арбитраж.

2. Политика закупок древесины и внедрение системы оценки рисков. Политика закупок включает в себя условия приобретения древесины у поставщиков. Эти условия являются минимальными требованиями для всех присоединившихся компаний; могут выдвигаться дополнительные условия.

3. Оценка рисков. Она должна быть проведена для всей древесины. Правительством Великобритании образован Центральный пункт экспертизы древесины (CPET), который выдвигает предложения по определению условий легальности, легальности и устойчивости управляемых источников.

4. Легальность. Этот шаг кажется простым, но только на первый взгляд — на самом деле очень трудно

определить, легальна древесина или нет. Это связано с различиями в законодательстве разных стран, единого стандарта не существует. Лесное законодательство отражает исторические, социальные и культурные аспекты каждой страны. Во многих вопросах ситуация очень сложна и даже противоречива, каждое государство должно стремиться быстро приспосабливаться к меняющейся обстановке.

Многие государства уверены, что новое законодательство может содействовать улучшению социальной, экологической и экономической ситуации.

В том случае, если невозможно задействовать CPET, предлагаются следующие действия:

- производители имеют право фиксировать породы и сорта древесины;
- производители хорошо осведомлены с законодательством стран-партнеров;
- все необходимые налоги уплачены и платежи отчислены;

- право на рубку получено у соответствующих органов власти.

5. Легальность и стремление к выполнению требований устойчивости. Для достижения пятого уровня необходимо в совершенстве выполнить условия четвертого уровня и создать стимулы для выхода на шестой уровень. На этом уровне ставятся следующие задачи:

- пройти предварительную оценку по системе сертификации FSC/PEFC;
- сотрудничать с членами TTF или GFTN²;
- разработать четкий рабочий план и график выполнения работ;
- располагать эффективной системой отслеживания происхождения древесины.

6. Устойчивость. В настоящее время не существует общепринятых критериев для установления устойчивости, которая отражает политические, социальные и культурные ценности страны. Определение устойчивости включает следующие критерии:

- высокий уровень исполнения законодательства и высокий уровень институционального развития;
- масштабность лесных ресурсов;
- продуктивная функция лесов;
- защитная функция лесов;
- биоразнообразие;
- социально-экономические, культурные требования и особенности менталитета.

4. ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ ЗАКУПОК ДРЕВЕСИНЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Добровольное руководство, одобренное Правительством Великобритании в 1997 г., изменило у поставщиков восприятие политики закупок; многие поставщики достигли полного понимания и разделяют цели, установленные политикой. Заметно, что рынок Великобритании постепенно меняется под влиянием «зеленой» политики закупок древесины.

Эта политика получила широкое признание в Европе и в других регионах. Благодаря важной функции по борьбе с нелегальными рубками и торговлей нелегальной древесиной и лесоматериалами государственная политика закупок получила признание и правительства.

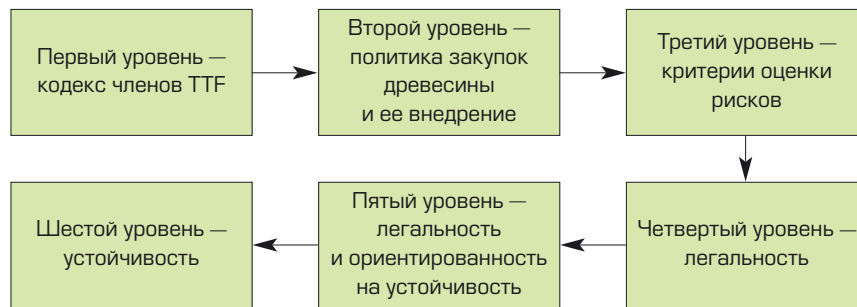


Рис. 1. Пошаговая методика постоянного совершенствования закупок древесины

Существенным завоеванием политики закупок древесины Великобритании стало законодательное признание сертификации. Кроме того, политика закупок — основная движущая сила многих изменений в функционировании лесного сектора страны. Одним из показателей является изменение практики выполнения условий государственной политики закупок древесины частными компаниями. В ответ на давление со стороны государственной политики закупок, действий Евросоюза в рамках FLEGT и деятельности неправительственных организаций многие торговые организации и ассоциации коллективно разработали кодексы для своих членов. Независимое исследование, проведенное в 2004 г., показало, что прогресс Великобритании в выполнении государственной политики ответственных закупок оче-

² GFTN — Всемирная сеть по торговле сертифицированной лесной продукцией, созданная WWF International.



виден по сравнению с другими европейскими государствами. Согласно результатам исследований 1000 организаций, связанных с торговлей древесиной, на 80 % следует тем или иным нормам политики ответственных закупок древесины Великобритании.

III. Французская политика государственных закупок древесины



© WWF-Canon/Hartmut JUNGIUS

Франция гордится крупнейшими в Европе массивами умеренных лесов площадью 15 млн га. Тем не менее эта страна является одним из крупнейших в Евросоюзе импортеров тропической древесины (преимущественно из Африки). Она владеет 8 млн га тропических лесов во Французской Гвиане и на других территориях. У Франции существуют традиционные партнерские связи в области лесного хозяйства со странами бассейна Конго. Французские компании удерживают лидирующие позиции в торговле тропической древесиной. Импорт тропической древесины во Францию достигает 1,079 млн м³, что составляет 64 % от общего объема потребления древесины (табл. 2).

Таблица 2. Показатели использования тропической древесины, импортируемой во Францию (по состоянию на 2002 г.)

Категория	Объем импорта тропической древесины, тыс. м ³	Уровень потребления тропической древесины, %
Круглый лес	599	3
Пиломатериалы	289	4
Фанера	137	45
Шпон	54	12
<i>Всего</i>	<i>1 079</i>	<i>64</i>

1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ФРАНЦУЗСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ДРЕВСИНЫ

Учитывая общую обеспокоенность сохранением тропических лесов, международная общественность, в особенности неправительственные организации, надеются на усилия Франции в упорядочении работы с поставщиками тропической древесины.

В последние годы Правительство Франции приняло соответствующие меры в этом отношении. 7 апреля 2004 г. Франция утвердила правительственный план действий в целях сохранения тропических лесов, в котором предложены следующие меры:

- обеспечить адекватное сохранение французских тропических лесов и развивать устойчивое управление лесами;
- развивать сотрудничество в лесном секторе с другими странами, в первую очередь африканскими;

- содействовать развитию процесса совершенствования правоприменения, управления и торговли в лесном секторе (FLEGT);
- создать Национальную рабочую группу по тропическим дождевым лесам (состоящую из представителей правительственных департаментов, торговых организаций и неправительственных организаций, специалистов лесной отрасли и независимых экспертов) и учредить Белую книгу политики Франции по тропическим лесам;
- учитывая, что на государственные нужды поставляется 1/4 часть тропической древесины, импортируемой Францией, был подготовлен проект доклада премьер-министра. Согласно этому документу доля легальной древесины из устойчиво управляемых лесов в составе поставок на государственные нужды должна составить 50 % к 2007 г. и 100 % к 2010 г.

В мае 2004 г. Министерство финансов, Министерство сельского хозяйства Франции (департамент, ответственный за политику лесных департаментов) и департаменты по охране окружающей среды и устойчивому развитию совместно разработали соответствующие рекомендации. В октябре и декабре 2004 г. начала свою координационную работу Национальная рабочая группа по тропическим лесам. 24–28 января 2005 г. состоялась международная конференция ЮНЕСКО по биоразнообразию, науке и контролю.

Президент Франции Жак Ширак заявил, что с этого года только эко-сертифицированная древесина должна поставляться для строительства крупных сооружений. К 2010 г. данному требованию должны отвечать все закупки для государственных нужд. 5 апреля 2005 г. премьер-министр Франции одобрил Рекомендации по закупкам для государственных нужд, которые официально были опубликованы 8 апреля 2005 г.

Рекомендации по государственным закупкам состоят из двух основных частей. В первую вошло заявление премьер-министра по лесной политике. Вторая часть представляет собой правила по закупкам древесины. Рекомендации определяют охват, процедуры и методы политики Франции по закупкам древесины для государственных нужд.

1. Охват Рекомендаций по закупкам для государственных нужд:

а) Все государственные власти Франции должны содействовать устойчивому управлению лесами при организации закупок древесины для государственных нужд вне зависимости от наличия достаточного количества соответствующей древесины и цели поставок.

б) Местным властям рекомендуется следовать данной политике.

в) Должна быть принята не дискриминирующая политика в отношении тропических и нетропических лесоматериалов.

2. Методика, шаги по внедрению

Поскольку во Франции раньше не существовало правил по закупкам древесины для государственных нужд, Рекомендации определяют конкретные шаги по внедрению политики поставок для государственных нужд и обязывают лиц, ответственных за закупку, быть осведомленными о существующих инструментах политики, таких как план по устойчивому управлению лесами и эко-маркировка лесоматериалов из устойчиво управляемых лесов (во Франции распространены шесть видов эко-маркировки: для мебели, для древесины и четыре — для бумажной продукции).

3. Категории продукции

В Рекомендациях описаны особые категории лесопроductии для государственных нужд, из них выделены две основные: древесина, пиломатериалы, шпон и фанера; продукция лесопереработки (оконные блоки, мебель, целлюлозно-бумажная).



Таблица 3. Правила госзакупок для различных категорий продукции

Категория продукции	Определите требования	Выберете участников тендера	Подписать/оплатить
Вся продукция	Необходимо руководствоваться техническими требованиями, а не породами	Профессиональная сертификация, сертификация качества	Соответствие требованиям CITES. Участники тендера выбираются на основании контракта, который подтверждает, что их продукция отвечает специальным правилам устойчивости управления лесным хозяйством. Выполнение данного контракта контролируется властями, ответственными за госзакупки
Продукция первого класса	Соответствие специальным требованиям, предъявляемым планами устойчивого лесопользования		Лица, отвечающие за госзакупки, должны признавать пять типов сертификации. Участники тендера должны предоставить следующую информацию: источник (страна происхождения), порода, наименование поставщика древесины, адрес и торговое название
Продукция второго класса	Соответствие специальным требованиям, предъявляемым планами устойчивого лесопользования		Должны быть предоставлены объективные доказательства – эко-маркировка и подтверждение устойчивости лесопользования

4. Тип поставок

Рекомендации определяют два типа закупок для государственных нужд:

1. Для общественных работ, инициированных правительством: при разработке проекта закупок для государственных нужд лицо, ответственное за закупки, должно подписать контракт со специалистами по древесине; закупки, предусматривающие получение лесоматериалов, должны отвечать специальным требованиям по госзакупкам.

2. Правила госзакупок подразумевают выполнение условий, перечисленных в табл. 3.

Для продукции первого класса Рекомендации требуют от участников тендера предоставить по крайней мере один из следующих сертификатов (или аналогичные им):

а) Сертификаты, подтверждающие легальность заготовки древесины независимой стороной или страной-импортером, все эти документы должны быть проверены на соответствие соответствующим международным конвенциям.

б) Сертификаты, подтверждающие устойчивость управления лесами, из которых происходит древесина, выданные третьей независимой стороной (согласно действующим планам сертификации устойчивого лесопользования соответствующие сертификаты выдаются третьей независимой стороной).

в) Документация по планам лесопользования должна быть согласована с местными властями, исполнение этих документов должно быть проконтролировано третьей независимой стороной, располагающей соответствующим опытом в сфере управления лесами;

г) Необходимо убедиться в том, что менеджер по лесному хозяйству и владелец действуют в соответствии с кодексом, включая выполнение законодательства и стремление приобретать только легальную древесину из устойчиво управляемых лесов, и что их деятельность регулярно проверяется третьей независимой стороной.

2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПОЛИТИКИ ГОСЗАКУПОК ФРАНЦИИ И МЕР ПО ЕЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ

В начале 2006 г. во Франции начали проводить оценку практических результатов применения политики госзакупок. В целях поддержки применения политики в Интернете

опубликованы следующие вспомогательные материалы: обзор системы лесной сертификации, «зеленая» политика, Конвенция по международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (CITES).

IV. Политика закупок древесины Дании



© WWF-Canon / Sylvia RUBLI

В июне 2003 г. отдел лесов и природных ресурсов Департамента охраны окружающей среды Дании опубликовал документ «Закупки тропической древесины: экологическое руководство» (далее — Руководство) для обеспечения покупки тропической древесины организациями общественного сектора легальным, устойчивым и более эффективным образом. Эта политика относится только к общественному сектору и носит рекомендательный характер. Политика разрабатывалась главным образом экспертами-консультантами отдела лесов и природных ресурсов Дании. Правительство изучает возможность расширения охвата политики, включая поставки нетропической древесины, однако, по данным на декабрь 2003 г., соответствующее решение не было принято.

1. ПРИОРИТЕТЫ ПОЛИТИКИ: ЛЕГАЛЬНОСТЬ И УСТОЙЧИВОСТЬ

Руководством рекомендованы три критерия для принятия решений о закупках: легальность и устойчивость, легаль-



ность и стремление к достижению устойчивости и легальности. Если при закупке отсутствует древесина из устойчиво управляемых лесов, то Руководство предлагает покупать древесину, имеющую подтверждение легальности происхождения. Кроме того, могут быть рассмотрены варианты покупки древесины из частично устойчиво управляемых лесов, а также из лесов, управляемых компаниями, которые стремятся к достижению устойчивости.

Минимально необходимым условием является предъявление поставщиками сертификата, подтверждающего легальность поставляемой древесины.

В Руководство включен контрольный лист, в котором содержатся указания на характеристики легальности и устойчивости. Этим контрольным листом могут руководствоваться и поставщики.

В Руководстве предложены следующие стандарты легальности закупок древесины:

1. Производители должны располагать необходимыми правами и разрешениями на рубку соответствующих пород, соответствующего качества и на соответствующей территории и соблюдать сроки проведения работ.

2. Производитель должен соблюдать соответствующие формальности с органами лесоуправления, а также учесть аспекты воздействия на местное население и окружающую среду.

3. Производитель должен уплатить все положенные налоги и сборы.

4. Производитель должен получить все официально признанные документы и сертификаты, если вырубаемые породы относятся к видам, защищенным СИТЕС, а также соответствующую лицензию.

Руководством устанавливается, что стандарты устойчивого использования тропической древесины должны опираться на Декларацию принципов ведения лесного хозяйства, одобренную Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (UNCED) в 1992 г., принципы и стандарты, установленные Международной организацией по торговле тропическими видами древесины (ИТТО) и Центром по международным исследованиям в области лесного хозяйства (CIFOR).

В Руководстве отмечается, что каждый из критериев должен определяться на основе *консультаций* для того, чтобы можно было привлечь все заинтересованные стороны, включая финансовый и экологический сектора и лесовладельцев.

2. ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ЛЕГАЛЬНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ

Предложенные в Руководстве подходы по подтверждению легальности и устойчивости, легальности и стремления к устойчивости и легальности представлены в табл. 4.

3. СИСТЕМА СЕРТИФИКАЦИИ И ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

В качестве подтверждения легальности/устойчивости Руководство ссылается на несколько систем сертификации, в число которых входят такие наиболее распространенные, как FDS, MTCC, LEI & Keurhout, Swan & Flower.

Система проверки не разработана, но предполагается, что проверка может осуществляться торговыми организациями с соответствующей квалификацией.

Поскольку с момента публикации Руководства прошло еще мало времени, трудно оценить практический эффект от его введения.

V. Политика закупок древесины Новой Зеландии



© WWF-Canon/Stephane MAURIS

Хотя нелегальная деятельность в лесном секторе редка в Новой Зеландии, правительство со всей серьезностью подходит к проблеме нелегальных рубок и торговли нелегальной древесиной и считает, что каждое государство должно обеспечивать легальность лесозаготовок и торговли. Все заинтересованные стороны должны работать вместе по обеспечению легальности торговли древесиной с помощью совершенствования правоприменения, управления и устойчивости в лесном секторе. Предотвращение нелегальных рубок и торговли нелегальной древесиной становится важным социальным аспектом, связанным с устойчивостью управления лесами, торговли древесиной и с широкими вопросами охраны окружающей среды (такими как сохранение биоразнообразия, борьба с изменением климата, устойчивое развитие и т. д.).

Вопросы борьбы с нелегальными рубками и торговлей нелегальной древесиной интересны широкой общественности Новой Зеландии по той причине, что правительство уделяет большое внимание вопросам торговли лесоматериалами. Как внешний, так и внутренний рынок лесоматериалов страны испытывает конкурентное давление со стороны нелегальных лесозаготовителей. Хотя оценка воздействия нелегальных рубок и торговли нелегальной древесиной на лесной сектор Новой Зеландии еще не проводилась, исследование, осуществленное американскими учеными, подтверждает всю его серьезность. Оно показало, что годовой объем нелегальных лесозаготовок оценивается в 50 млн, а легаль-

Таблица 4. Подтверждение легальности и устойчивости

Стандарт	Подтверждение
(1) Легальная древесина из устойчиво управляемых лесов	FCS-сертификация (100 % древесины поступает из лесов, сертифицированных по схеме FSC), подтверждение другими соответствующими документами по сертификации
(2) Легальная древесина из лесов, управляемых компаниями, которые стремятся к достижению устойчивости	FCS-сертификация (менее 100 % древесины поступает из лесов, сертифицированных по схеме FSC), одобрение Малазийского совета по сертификации древесины или подтверждение другими документами по сертификации
(3) Легальная древесина	Соответствующие документы



ных — в 230 млн долларов. С одной стороны, Правительство Новой Зеландии полагает, что лесной промышленности сложно конкурировать с нелегальными лесозаготовителями, от которых в конечном итоге страдает весь лесной сектор страны. С другой стороны, оно считает, что нелегальные рубки отрицательно сказываются на потенциале развития сельских сообществ, зависящих от использования природных ресурсов, в частности в лесных районах, в долинах рек, на берегах соленых озер и в рыболовных районах развитых стран, и существенно уменьшают пользу от помощи, предоставляемой Правительством Новой Зеландии.

В целях борьбы с нелегальными рубками и торговлей нелегальной древесиной правительством принят ряд мер. В 2004 г. на 7-й сессии Конвенции по сохранению биоразнообразия (CBD) Новая Зеландия заявила о своей обеспокоенности вопросами нелегальных рубок. С этого времени Министерство сельского и лесного хозяйства Новой Зеландии принимало участие в ряде международных двусторонних и многосторонних встреч по вопросам борьбы с нелегальными рубками и торговлей нелегальной древесиной и финансировало проекты по развитию устойчивого управления лесным хозяйством, в частности по разработке политики госзакупок.

1. ВРЕМЕННАЯ ПОЛИТИКА ЗАКУПОК ДРЕВЕСИНЫ НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ

В июне 2003 г. правительство одобрило временную политику закупок древесины, которая содействует закупкам древесины из устойчиво управляемых лесов и сертифицированных стабильных источников. Временная политика обязывает все органы власти принимать соответствующие меры по обеспечению легальности и устойчивости происхождения всей древесины и лесоматериалов, включая тропическую древесину и древесные продукты. Правительство рассматривается в качестве главной силы по обеспечению внедрения политики закупок древесины, в частности оно должно обязать все департаменты приобретать древесину из устойчиво управляемых лесов и отдавать предпочтение сертифицированной древесине при условии ее соответствия условиям государственной политики закупок. Департаментам, отвечающим за закупки древесины, должны быть предоставлены определенные льготы, которые необходимы, с одной стороны, согласно требованиям политики, а с другой — для поддержания баланса между объемами закупки отечественной и импортной древесины.

Основные аспекты временной политики закупок древесины Новой Зеландии включают:

1. Вовлеченные сектора

Под государственную политику закупок древесины попадают все важнейшие правительственные органы, например Департамент общественных услуг, Департамент обороны и полиция. Кроме того, присоединиться к политике приглашены и другие департаменты.

Все департаменты принимают участие в принятии итоговых решений о закупках, в частности в отношении необходимости верификации третьей стороной, экономической эффективности закупок и соответствия Руководству по закупкам для нужд Правительства Новой Зеландии.

2. Категории закупаемой продукции

Временная политика закупок распространяется главным образом на круглый лес, пиломатериалы, неокоренный лес, фанеру и шпон, погонаж и молдинги, шиповые изделия, деревянную мебель. Вся продукция подразделяется на две основные категории — древесная продукция, которая поставляется с внутреннего рынка и имеет код Промышленного классификатора стандартов Австралии и Новой Зеландии (ANZSIC), и древесная продукция, импорт которой возможен в соответствии с Гармонизированной системой кодов (HSC).

3. Охват действия политики, ограничения

Временная политика закупок распространяется на контракты, которые превышают сумму 50 тыс. долларов США и относятся к закупкам древесины и лесоматериалов, а также на контракты, сумма которых точно не определена на весь период соглашения, но объем закупок по ним может превысить 50 тыс. долларов в год. Правительственные департаменты не в праве дробить контракт на меньшие суммы, чтобы он не попал под действие политики.

4. Требования к поставщикам

Вся древесина и лесоматериалы, поставляемые участниками тендера и партнерами, должна иметь соответствующие сертификаты. В случае отсутствия подтверждения сертификации, необходимо предъявить документы, подтверждающие устойчивость управления источником древесины. Например, древесные продукты, произведенные из древесины, заготовленной на территории Новой Зеландии легально, могут считаться произведенными устойчивым образом на основании соответствующих требований по устойчивости, определенных Актом об управлении ресурсами (1991) и Лесным актом (1949). Сведения о лесной сертификации, сертификации цепочки поставок и другие свидетельства устойчивости, предъявляемые поставщиками, должны проверяться согласно правилам тендера.

Временной политикой признаются следующие системы сертификации древесины и лесоматериалов: сертификация по схеме FSC, Панъевропейская лесная сертификация (PEFC), Американская система лесного хозяйства (ATFS), Ассоциация стандартов Канады (CSA), Американская инициатива по устойчивому лесному хозяйству (SFI), ЕКО-сертификация, добровольная система сертификации Малайзийского комитета сертификации древесины.

5. Ответственные департаменты

Все подразделения должны создать соответствующую систему учета древесины и древесных продуктов по контрактам на поставку и отслеживать все источники продукции и подтверждающие документы, а также первичных поставщиков. Информация должна предоставляться для рассмотрения оценки и комментариев в Министерство сельского и лесного хозяйства и Министерство экономического развития, при этом оценивается эффективность осуществления политики правительства по закупкам. Министерство окружающей среды также получает эту информацию для оценки экологической устойчивости деятельности по закупкам правительственных учреждений всех уровней. За организацию госзакупок древесины отвечает Министерство сельского и лесного хозяйства, за остальные закупки для правительственных нужд — Министерство экономического развития.

6. Современная ситуация и перспективы дальнейшей работы

Временная государственная политика закупок основана на принципах устойчивого управления лесами, которые поддерживаются Правительством Новой Зеландии. Государственная политика закупок Министерства экономического развития получила одобрение международного сообщества. Общая политика закупок дополнена соответствующими требованиями по закупкам древесины. Для того чтобы учитывать мнение всех заинтересованных сторон и совершенствовать методы реализации государственной политики, временную политику закупок следовало доработать в течение двух лет, что необходимо для дальнейшего развития и совершенствования системы подтверждения легальности и устойчивости лесной продукции, произведенной в Новой Зеландии и в других странах.

Через 2 года правительственным чиновникам следовало отчитаться о результатах осуществления временной политики, чтобы полностью понять все проблемы, связанные с ее осуществлением, и дать рекомендации правительству о воз-



возможности ведения этой политики на постоянной и обязательной основе.

В настоящее время оценка применения политики завершена и ее результаты в январе 2006 г. представлены в Правительство.

7. Дополнительная поддержка осуществления политики

Ранее Правительство Новой Зеландии приняло политику устойчивого управления лесами, в частности были установлены положения об использовании первичных лесов, находящихся в частном владении. Страна активно участвует в разработке международных стандартов устойчивого управления лесами. В настоящее время Новая Зеландия занимает активную позицию по охране и обеспечению устойчивости использования природных ресурсов, во многом реализованы принципы устойчивого управления естественными лесами и плантациями. В 2002 г. в экологической политике Лейбористской партии заявлено, что Новая Зеландия играет важную роль в оказании помощи зарубежным странам по достижению устойчивости управления лесами и созданию особо охраняемых природных территорий, а также подчеркнуто, что правительство должно добиться того, чтобы Новая Зеландия закупала только устойчиво произведенную древесину и лесоматериалы.

2. ВЫДЕРЖКИ ИЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ВАРИАНТА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ПОДХОДУ НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ К БОРЬБЕ С НЕЗАКОННЫМИ РУБКАМИ И ТОРГОВЛЕ НЕЛЕГАЛЬНОЙ ДРЕВЕСИНОЙ

В феврале 2006 г. Министерством сельского и лесного хозяйства Новой Зеландии опубликован предварительный вариант предложений по подходу Новой Зеландии к борьбе с незаконными рубками и торговле нелегальной древесиной, в которых заявлена решимость Новой Зеландии бороться с нелегальными рубками и определены пять задач торговой политики, а также сформулированы процедуры по их реализации.

Принципиальными целями являются повышение осведомленности правительства о проблеме нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной и достижение в 2005–2008 гг. следующих задач: во-первых, обеспечить эффективность применения политики поставок древесины Новой Зеландии, во-вторых, усилить понимание проблемы нелегальных рубок и связанной с ними торговли нелегально заготовленной древесиной на всех уровнях государственной власти Новой Зеландии.

VI. Шотландская политика закупок древесины



© WWF–Canon/ Paul GLENDELL

Целью политики закупок древесины Правительства Шотландии является «обеспечение поставок древесины,

дикорастущих растений и кожи, а также любой другой продукции, произведенной только на основе устойчивого использования ресурсов, с соблюдением всех условий соответствующего законодательства Европейской комиссии и международных торговых соглашений (таких как CITES)».

Также целью политики является содействие разработке законодательных актов, направленных на обеспечение устойчивого развития, в частности использования (по мере возможности) вторично перерабатываемых и устойчиво произведенных материалов. Политика определяет специальные условия по использованию бумаги и древесины. На веб-сайте, посвященном Шотландской политике закупок древесины, публикуется много полезной информации, издаваемой в Великобритании, например «Зеленый справочник покупателя древесины: ответы на вопросы покупателей».

Согласно данной политике поставщики должны поставлять древесину и лесоматериалы, сертифицированные по легальности и устойчивости управления источника происхождения, причем это условие должно быть ясно отражено в контрактах и условиях поставок. Тем не менее в Шотландии нет принятого стандарта легальности и устойчивости, поэтому власти, осуществляющие поставки, требуют от поставщиков предъявления достоверных и авторитетных документов и/или сертификатов.

В политике поставок древесины Шотландии нет специального раздела о сертификации, соответствующих стандартах или каких-либо мерах по подтверждению или оценке систем сертификации.

Что касается эффективности работы политики поставок древесины, то согласно отчету Шотландского исполнительного комитета по поставкам не существует никаких препятствий по осуществлению политики поставок, однако остается открытым вопрос по повышению образования потребителей.

VII. Японская политика закупок древесины



© WWF–Canon/T. PORTER

Япония — один из крупнейших потребителей и импортеров древесины: 80 % объема используемой древесины ввозится из-за рубежа. Япония также является одним из основных импортеров тропической древесины. Вот почему Правительство Японии весьма обеспокоено вопросами нелегальных рубок и торговли и уже с 1994 г. осуществляет мероприятия по организации ответственных закупок.

В 1996 г. правительство в сотрудничестве с различными промышленными группами организовало Сеть «зеленых»



поставок (GPN) и параллельно начало процесс по организации ответственных закупок. Были разработаны руководящие принципы «зеленых» закупок, подготовлена законодательная база для организации поставок, опубликованы информационные руководства. В 2000 г. Правительство Японии одобрило Свод законов по ответственным закупкам, которые полностью вступили в действие в 2001 г.

В 2003 г. правительством разработана Информационная инициатива по стандартизации в сфере «зеленых» закупок (JGPSSI) для обмена информацией в этой области.

На Саммите Большой восьмерки (Глениглз, 2005 г.) Правительство Японии объявило о включении мер противодействия нелегальным рубкам в текст Предложений Правительства Японии по предотвращению глобального потепления.

В этом контексте в феврале 2006 г. Правительство Японии скорректировало основные принципы закупок в целях содействия производству экологичной продукции и опубликовало заявление «О предосторожностях к поставщикам древесины и лесоматериалов в Японию». В заявлении отмечается, что правительство ввело новую систему закупок в апреле 2006 г., которая обеспечивает приоритетное право закупки древесины с подтвержденной легальностью происхождения.

В заявлении также отмечено, что национальные правительственные агентства должны следовать этой системе и все местные власти должны исполнять ее требования, хотя никаких мер за ее несоблюдение не предусматривается. Правительство рекомендует бизнес-сообществу поддерживать исполнение требований этой системы.

Цель новой политики — гарантировать то, что древесина и древесные продукты для государственных нужд поступают из легальных источников и из устойчиво управляемых лесов. Критерий легальности обязателен, а критерий устойчивости является лишь одним из факторов, влияющих на принятие решений.

Определены пять основных категорий поставляемой продукции — бумага, канцтовары, офисная мебель, материалы для внутренней отделки и мебель для дома, материалы для строительства общественных зданий и т. п.

Описаны три вида подтверждающих документов: 1) сертификаты лесной сертификации; 2) документы ассоциаций и соответствующих органов власти; 3) другие документы, аналогичные упомянутым в пунктах 1 и 2. При этом следует учитывать следующие условия: основную ответственность за обеспечение легальности продукции и устойчивость управления лесами несут подрядчики; японские импортирующие компании вправе потребовать у иностранных поставщиков представить три вида подтверждающих документов (одного из упомянутых выше документов достаточно).

Новая система вступила в силу с 1 апреля 2006 г. Подтверждающие документы, выданные до 1 апреля, могли временно использоваться вместо вышеупомянутых документов для транспортировки древесины. Новая система закупок является первым шагом по обеспечению легальности и устойчивости производства древесины, древесной продукции и в будущем будет совершенствоваться.

VIII. Общий анализ государственных политик закупок лесоматериалов развитых стран

В настоящее время государственные политики закупок древесины вступили в силу в пяти европейских государствах, а также в Японии и Новой Зеландии.

Процесс принятия политики состоит из трех принципиальных этапов:

- изучение и анализ существующих проблем, связанных с закупкой лесоматериалов и торговлей ими, а также достижение понимания того, что государственная политика закупок является одним из средств решения этих проблем;
- формулирование общих задач политики;
- разработка дополнительных мер, необходимых для эффективного осуществления политики.

Вследствие разной основы для разработки государственных политик и разной ситуации с торговлей нелегальными лесоматериалами в «зеленых» политиках закупок различных стран главенствуют и разные аспекты. В Европе большее внимание уделяют борьбе с торговлей нелегальными лесоматериалами, а также развитию государственных политик ответственных закупок «зеленой» продукции в качестве модели и примера для подражания для поставщиков и потребителей устойчиво произведенной древесины и древесных продуктов. В Новой Зеландии к торговым аспектам государственной политики ответственных закупок подходят по-другому. Политика государственных закупок древесины Японии регулируется главным образом Сводом законов по ответственным закупкам, принятым в 2001 г.

Отличия государственных политик закупок лесоматериалов в разных странах обусловлены задачами, которые ставятся перед ними:

- проблемы, связанные с торговлей нелегально заготовленной древесиной в Европе иные, чем в Новой Зеландии;
- вследствие высокого уровня политической и экономической интеграции политика Евросоюза и национальные политики европейских государств хорошо согласуются между собой.

Во многих европейских государствах, например во Франции, национальная политика закупок опирается на институты Евросоюза, в то время как в Новой Зеландии, Австралии и в азиатских странах, например в Японии, содержание соответствующих политик определяется ситуацией в каждой конкретной стране.

Национальный механизм закупок можно грубо разделить на закупки, осуществляемые центральным правительством, и закупки, за которые отвечают местные власти. В целом все понимают, что по мере того, как правительственные структуры будут совершенствовать каналы государственных закупок (включая обмен информацией) и систему финансового управления и ее деятельность, усиливать финансовый контроль деятельности соответствующих правительственных структур, развивать информационную систему государственных закупок, станет меньше барьеров и различий в принципах организации между закупками для центрального правительства и местных властей.

Кроме того, по-разному налажено и информирование о принципах организации государственных закупок. В Великобритании и Франции центральные власти обозначают основные направления политики и руководят властями низших уровней по реализации закупок. В Дании и Японии национальные правительства разработали политики ответственных закупок в помощь местным властям, организациям частного сектора и другим группам, осуществляющим «зеленые» закупки: на практике это означает, что местные организации играют лидирующую роль, а центральные власти выполняют лишь функции общего контроля и содействия.

В дополнение к уже упомянутым семи странам некоторые государства также приступили к разработке соответствующих политик, например Австралия. По всей вероятности, государственные политики ответственных закупок лесоматериалов в будущем получат широкое распространение и будут одобрены во многих странах.

