



ДИНАМИКА ПРОЦЕССОВ ФЛЕГ

в Восточной Азии и Африке

Предисловие

Настоящий рабочий документ отражает общую картину результатов межправительственных переговоров по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе (ФЛЕГ) Восточной Азии и Африки и предназначен для участников этой инициативы и других заинтересованных сторон. Он подготовлен без участия государственных структур и неправительственных организаций (НПО), вовлеченных в процессы ФЛЕГ. Со временем данный доклад предусматривается расширить, включив в него материалы, подготовленные участниками мероприятий процессов ФЛЕГ и отражающие их понимание ситуации. Фактические данные, анализ и рекомендации, содержащиеся в этом документе, основываются на отчетах и материалах, представленных в печатном или электронном виде, и интервью с рядом специалистов, привлеченных к работе в рамках процессов ФЛЕГ. Некоторые из источников, на которые ссылаются авторы, являются неофициальными документами, которые, возможно, будет нелегко найти. Поскольку настоящий документ не прошел официального редактирования, авторы не гарантируют, что содержащиеся в нем данные, оценки и выводы полностью отражают позиции Всемирного банка, организаций, входящих в его систему, или исполнительных директоров Всемирного банка и правительств стран, которые они представляют.

Судя по материалам, представленным в письменном виде, есть основания для заключения о том, что в рамках процессов решения проблем правоприменения и управления в лесном секторе Восточной Азии и Африки (ВА-ФЛЕГ и А-ФЛЕГ) удалось добиться определенных положительных результатов как на глобальном, так и на региональном уровне. Однако данные о том, как эти проблемы решаются на национальном уровне, практически отсутствуют, за исклю-

Настоящий документ, включая все содержащиеся в нем данные, оценки и выводы, подготовлен без участия сторон, представляющих правительства и неправительственные организации в процессах ФЛЕГ. Он не является отражением официальной позиции Всемирного банка. Цель подготовки доклада — создание основы для обсуждения результатов процессов ФЛЕГ. Всемирный банк не гарантирует точности данных, представленных в настоящем документе.

чением весьма немногочисленных примеров. Настоящий документ будет дополняться по мере появления новых направлений и мероприятий в восточноазиатском и африканском процессах ФЛЕГ. В ближайшее время должны появиться новые региональные программы по проблемам ФЛЕГ, например в Европе и Северной Азии (ЕСА-ФЛЕГ), а также в Латинской Америке, информацию о них также предполагается включить в следующую редакцию доклада. Более детальная, из первых рук, информация о ситуации на местах позволит нарисовать объективную картину, повысить специфичность и точность предварительного анализа и лучше отразить воздействие процессов ФЛЕГ на ситуацию в лесном секторе отдельных стран. Рекомендации, представленные в разделах «Рекомендуемые краткосрочные меры» и «Предварительные рекомендации», безусловно, не являются исчерпывающим перечнем мер, скорее они носят харак-



тер «чернового списка» не ранжированных по приоритетности инициатив, которые в случае необходимости можно включить в комплексный План действий по осуществлению программы ФЛЕГ.

Введение

За период с сентября 2001 года состоялись две региональные министерские конференции ФЛЕГ — одна в Восточной Азии, другая в Африке. Конференции были организованы совместными усилиями правительств стран-производителей и стран-потребителей лесной продукции и Всемирного банка. Сегодня процессы ФЛЕГ позволяют информировать и просвещать представителей высшего уровня государственной власти стран-производителей и стран-потребителей, формировать у них ответственную позицию с тем, чтобы заручиться поддержкой в решении таких вопросов, как сдерживание роста преступности в лесном секторе и борьба с порождающей ее коррупцией. Будучи инструментами обеспечения приверженности правительств и гражданского общества делу борьбы с преступностью в лесном секторе на международном уровне, подобные мероприятия создают условия для решения этих сложных и болезненных проблем на национальном и региональном уровнях с использованием прозрачных подходов, предусматривающих участие всех заинтересованных сторон.

Наряду с другими мерами процессы ФЛЕГ способствуют продвижению реформ в лесном секторе отдельных стран, осуществляемых с участием всего общества и направленных на модернизацию лесного сектора и переход к рациональным методам ведения лесного хозяйства. Они открывают возможности для пропаганды социально и экономически целесообразных подходов к управлению лесами среди представителей стран-производителей, стран-потребителей, двусторонних и многосторонних организаций. В рамках процессов ФЛЕГ организуются многочисленные форумы, диалоги, партнерства, заключаются двусторонние соглашения, но на сегодняшний день остается нерешенной трудная и важная задача, состоящая в том, чтобы помочь странам, которые являются нашими партнерами, продвигаться вперед, принимая действенные меры на национальном уровне. Крайне важно, чтобы страны-производители, страны-потребители и донорские организации прилагали еще больше практических усилий для оказания помощи соответствующим структурам отдельных стран в сдерживании роста масштабов незаконной лесозаготовительной деятельности и торговли продукцией незаконного происхождения и тем самым содействовали минимизации пагубных социально-экономических и экологических последствий этих явлений.

Процессы ФЛЕГ показали, что при наличии жизнеспособных систем правоприменения и управления в этой области страны-производители сами стремятся навести порядок

в своем лесном секторе, а страны-потребители — обеспечить внедрение ответственных подходов и прозрачность в торговле лесной продукцией. Такие усилия напрямую способствуют снижению уровня бедности среди населения, жизнь которого в значительной степени зависит от лесных ресурсов, обеспечивают устойчивость и усиливают воздействие инновационных проектов, финансируемых двусторонними и многосторонними донорскими организациями. Помимо этого, процессы ФЛЕГ расширяют возможности Всемирного банка в искоренении нищеты — приоритетной цели его деятельности в третьем тысячелетии, а также в дальнейшей интеграции направлений его лесной политики и стратегии в аналогичные программы на национальном уровне, что будет способствовать их реализации.

Основополагающие вопросы: предварительный анализ

ПЕРСПЕКТИВЫ ФЛЕГ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ: ОПРАВДАВШИЕСЯ ОЖИДАНИЯ

• **Проблемы преступности, коррупции, обеспечения прозрачности и ответственной торговли в лесном секторе впервые стали основным предметом дискуссий на официальных форумах.** Например, процессы ФЛЕГ обеспечили включение проблемы коррупции в повестку дня двусторонних переговоров. По словам представителя одной из заинтересованных

© WWF—Canon / Edward PARKER



сторон, «для процессов ФЛЕГ характерны две крайности: 1) ограниченность результатов и информационных продуктов, особенно на национальном уровне, что объясняется статусом конференций и отсутствием дальнейших шагов, и 2) чрезвычайно важное и значимое достижение — незаконная лесозаготовительная деятельность и коррупция стали темами официальных дебатов». Весьма большой интерес представляют существенные изменения в официальных заявлениях по поводу преступности и коррупции в лесном секторе.

• **Министерские конференции стали своего рода местом встречи в середине пути для включения трудных и болезненных проблем в повестку дня официальных форумов.** По мнению представителей некоторых заинтересованных сторон, региональные министерские конференции представляют собой «повод» и «превосходную возможность» для обсуждения и получения «политического мандата» на решение таких вопросов, как преступность в лесном секторе, незаконная лесозаготовка, незаконная торговля и связанная с ними коррупция. До сих пор эти вопросы никогда не были предметом открытого обсуждения, особенно на официальных форумах.

• **Запуску процессов ФЛЕГ предшествовали длительные двусторонние переговоры со странами-производителями, в том числе с участием правительственных донорских организаций,**



Всемирного банка и других сторон. В рамках таких процессов прилагались усилия по обеспечению экологической ответственности и признанию правительствами стран-производителей того, что в лесном секторе есть преступность и коррупция.

- Процессы ФЛЕГ создали условия для реформирования и модернизации лесного сектора стран-производителей с участием всех заинтересованных сторон. Благодаря этим процессам страны-производители получили возможность интегрировать лесные ресурсы в свои национальные программы устойчивого экономического развития.

- Процессы ФЛЕГ продемонстрировали, что соблюдение лесного законодательства и меры предупреждения и борьбы с незаконными рубками имеют непосредственное отношение к обеспечению устойчивости в управлении лесами и торговле. Они со всей очевидностью показали, что странам-производителям необходимо навести порядок в своем лесном секторе, а странам-потребителям — обеспечить ответственность и прозрачность в торговле лесной продукцией.

- В рамках процессов ФЛЕГ организуются многочисленные форумы, диалоги, партнерские соглашения, заключаются двусторонние соглашения. Эти инициативы направлены на решение таких болезненных проблем, как борьба с преступностью и коррупцией в экологической сфере; они помогают создавать необходимые условия для устойчивого лесопользования в Азии, Африке, Европе, Северной Азии и (в ближайшем будущем) в Латинской Америке.

- Принятие ряда конкретных решений, например решения о создании рабочей группы поддержки, стало выражением политической воли правительств стран, участвовавших в министерских конференциях. Таким рабочим группам поручено оказывать

поддержку в претворении в жизнь решений, изложенных в декларациях, и формировать консультативные группы из представителей лесной промышленности, неправительственных организаций, общественности и других значимых заинтересованных сторон. В настоящее время необходимо, чтобы эти группы играли ведущую роль в работе по активизации и ускорению реализации решений конференций на практическом уровне.

- Консультативный подход, предусматриваемый ФЛЕГ, способствует выработке решений совместными усилиями государственных структур, представителей частного сектора и общественных организаций. Такой подход ведет к формированию позиции, подразумевающей политическую волю и серьезное намерение предотвращать правонарушения в лесном секторе в рамках проектов регионального и глобального уровня. Кроме того, процессы ФЛЕГ создают исключительные возможности для информирования и просвещения представителей самого высокого уровня государственной власти, частного сектора и общественных организаций стран-производителей и стран-потребителей, чтобы обеспечить их приверженность целям борьбы с негативными процессами и явлениями в лесном секторе.

- С самого начала участие и вклад неправительственных организаций, лесной промышленности и других представителей гражданского общества в рамках ВА-ФЛЕГ и А-ФЛЕГ чрезвычайно положительно сказывались на результатах процессов, приносили необходимые плоды и носили партнерский характер. Все участники процессов ФЛЕГ, включая наибо-

лее активные неправительственные организации, играют свои — крайне важные — роли и вносят свой вклад, например, в решение технических вопросов и реализацию практических инициатив.

- Большинство заинтересованных сторон согласны с тем, что правонарушения в лесном секторе, по сути, являются проблемой национального уровня, а за действия на национальном уровне отвечают правительства стран. Это вносит ясность в вопрос о том, кто за что отвечает, и позволяет не допускать возникновения потенциальных конфликтов, связанных с вопросами суверенитета.

- Материалы дискуссий по проблемам, связанным с внутренними конфликтами в отдельных странах, чрезвычайно полезны для других регионов с точки зрения понимания возможных последствий социально-политических конфликтов для лесных экосистем. Упоминание в Декларации А-ФЛЕГ о внутренних национальных конфликтах и об их роли в деградации лесов и распространении преступности в лесном секторе обращает внимание на сложившиеся в ряде африканских стран условия и их последствия для других регионов.

- Одним из результатов обеих конференций — и в Азии и в Африке — стало появление важных дипломатических инициа-

© WWF-Canon / N. C. TURNER



тив и инициатив со стороны двусторонних донорских организаций в поддержку проектов реформирования политики, совершенствования лесопользования и природоохранных проектов. Описание таких проектов национального уровня иногда встречаются, но официальных документов по национальным инициативам ФЛЕГ очень мало. Процессы ФЛЕГ стали катализатором целенаправленных мер со стороны стран-потребителей, к каковым, в частности,

относятся программы, осуществляемые с целью демонстрации эффективных систем контроля за оборотом древесной продукции и «очистки» потоков поставляемой продукции от незаконно заготовленных лесоматериалов.

- Включение тематики и проблем ФЛЕГ в действующие региональные и субрегиональные программы и системы может стать эффективным инструментом для расширения масштабов реализации поставленных задач. Взаимодействие с проектами таких организаций, как Конференция министров лесного хозяйства стран Центральной Африки, Новое партнерство для развития Африки, Экономическое сообщество государств Западной Африки, АСЕАН, АПЕК, двусторонние доноры, Международная организация по тропической древесине и ФАО, может стать прекрасной платформой для практической работы в соответствии с перечнями рекомендуемых мер по решению задач процессов ФЛЕГ в обоих регионах.

- Формат министерских конференций разрабатывался в процессе их подготовки и рассчитан на конструктивное участие широкого круга заинтересованных сторон. Эти конференции включали два основных сегмента: 1) технический — с участием руководящих работников органов управления, уполномоченных вести переговоры по Министерской декларации, представителей частного сектора, неправительственных организаций, общественности и международных донорских организаций — и 2) министерский — с участием самих министров и руководителей ведомств, отвечающих за лесной сектор, включая рабочие совещания руководящих работни-



ков государственных органов в целях окончательного согласования Декларации.

• **Опыт, приобретенный в процессе ВА-ФЛЕГ, позволил организаторам А-ФЛЕГ обеспечить более высокое качество организационных протоколов и логистики Министерской конференции.** Определение целей конференции А-ФЛЕГ и организационные протоколы, включая место проведения, требования, предъявляемые к участникам и подготовке проектов документов, оказали непосредственное влияние на уровень представительской репрезентативности. Кроме того, опыт ВА-ФЛЕГ позволил использовать в Декларации А-ФЛЕГ более точные определения таких понятий, как, например, «повышение потенциала», «прозрачность», затронуть вопросы о роли гражданского общества, мониторинга.

• **Мероприятия по подготовке конференций сыграли ключевую роль в обеспечении участия широкого круга заинтересованных сторон и достижении поставленных целей.** Так, предварительные консультации с неправительственными организациями в трех группах стран африканского региона помогли расширить участие общественности в процессе А-ФЛЕГ. В ходе предварительной работы были подготовлены стратегические предложения и рекомендации по ключевым вопросам правоприменения и управления в лесном секторе, включая такие важные темы, как мониторинг и отчетность. Помимо этого, страны и другие заинтересованные стороны, не имевшие возможности непосредственно участвовать в конференциях, смогли внести свой ценный вклад в ходе их подготовки.

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССОВ ФЛЕГ: ВЫЯВЛЕННЫЕ НЕДОСТАТКИ

• **Недостаточное внимание к необходимости использования сил рынка для предотвращения и сдерживания роста преступности в лесном секторе.** Покупатели и потребители могут вносить весомый вклад в улучшение ситуации за счет применения более совершенных методов управления предприятиями и охраны окружающей среды в лесном хозяйстве и торговле лесной продукцией. Системы ответственной торговли не нашли значительного отражения в тематике дискуссий на министерских конференциях и совещаниях рабочей и консультативной групп. Процессы ФЛЕГ не обеспечили достаточно целенаправленных действий по установлению контактов с лесной промышленностью и другими ключевыми сторонами, являющимися звеньями производственной цепи.

• **Недостаточное понимание связи между проблемами торговли, преступностью в лесном секторе, а также ролью стран-потребителей в решении значительных проблем в торговле.** Проблема преступности и коррупции в лесном секторе, как правило, соотносится с производственной составляющей деятельности лесного сектора, а ее решение воспринимается как обязанность стран-производителей. Это ведет к дальнейшему укоренению такого представления о ситуации, как будто страны-производители являются коррумпированной и несостоятельной стороной, а страны-потребители прозрачны и ни в чем не повинны. Замалчивание проблем рынка и торговли позволяет странам-потребителям уходить от ответственности за использование социально и нравственно неприемлемых методов торговли. По выражению представителя од-

ной из заинтересованных сторон, «...прозрачность процесса нельзя обеспечить без открытого обсуждения ряда значимых вопросов (связанных с прямой или косвенной ролью стран-потребителей в росте преступности в лесном секторе)».

• **Сосредоточенность процессов ФЛЕГ почти исключительно на проблеме незаконных рубок и стратегиях преимущественно запретительно-карательной ориентации не дает увидеть возможность использования таких конструктивных подходов, как устойчивое лесопользование.** Расширение фокуса ФЛЕГ должно способствовать увеличению объемов производства продукции из леса, выращиваемого и заготавливаемого на законных основаниях и с соблюдением принципов устойчивого лесопользования, более широкомасштабному внедрению ответственных подходов к корпоративной торговле, расширению программы охраны и защиты лесов и реализации стратегий снижения уровня бедности.

• **В декларациях мало внимания уделено таким стимулам, как доступ на новые рынки, финансовые услуги, техническое содействие и налоговые льготы, что ведет к утрате возможностей для обеспечения конструктивного участия ключевых заинтересованных сторон.** Поскольку незаконные рубки и правонарушение в лесном секторе часто тесно связаны с социально-экономическими проблемами (в том числе проблемой бедности), на практике отсутствие заинтересованности в использовании ответственных лесохозяйственных подходов препятствует установлению стратегических партнерских отношений в целях успешного и результативного выполнения обязательств, взятых в рамках процессов ФЛЕГ.

• **Весьма трудной задачей процессов ФЛЕГ является сохранение действия политического импульса и потенциала для продуктивной реализации на практическом уровне.** Через три года после Балийской конференции и через год после конференции в Яунде очевидно, что для получения конкретных результатов требуется огромная работа на национальном, региональном и глобальном уровнях по сохранению необходи-

© WWF-Canon / Edward PARKER



мой политической воли государств, многим из которых приходится вести борьбу в постоянно меняющихся политических условиях. Без созидательных и эффективных стратегий и механизмов выполнения принятых решений и дальнейшей работы по интеграции инициатив ФЛЕГ в действующие региональные и национальные программы и проекты будет трудно извлечь пользу из той политически благоприятной ситуации, которая создавалась благодаря министерским конференциям.

• **Без фактических проявлений политической воли на практическом уровне дипломатические прорывы процессов ФЛЕГ, первоначальные достижения и полученный импульс утратят смысл.** Достижение общих стратегических целей процессов ФЛЕГ зависит от политической воли властей. В настоящее время важнейшая задача состоит в увеличении числа заинтересованных сторон, которые способны обеспечить не только нужную направленность политической воли, но и более высокий потенциал для результативной реализации новых межотраслевых инициатив на национальном уровне во всех затрагиваемых странах.

• **Планы работ и деятельность рабочей группы должны определяться с учетом потребностей заинтересованных сторон стран-производителей.** Техническое содействие и поддержка в стратегическом планировании ФЛЕГ должны быть направ-



лены, прежде всего, на решение содержательных вопросов, входящих в программу работ в рамках технических сегментов министерских конференций, отражающую потребности и интересы участвующих заинтересованных сторон.

- **Процессам ФЛЕГ недостает качественного механизма для последовательного выполнения принятых решений и стратегии технического содействия с ориентацией на активные практические действия по реализации перечней рекомендуемых мер.** Например, из-за длительных промежуточных периодов между конференциями без взаимодействия и работы по исполнению принятых решений создается впечатление, что на каждом совещании «мы начинаем все сначала».

- **В силу политического характера процессов ФЛЕГ, отсутствия механизмов для последовательного продолжения работы и мониторинга, а также ограниченности отчетных данных стран трудно установить, являются ли те или иные инициативы, мероприятия и результаты заслугой процессов ФЛЕГ.** Объективная оценка процессов ФЛЕГ в затрагиваемых странах Азии и Африки и основных странах-потребителях помогла бы лучше изучить воздействия ФЛЕГ и повысить качество и эффективность действующих и будущих программ.

- **Крайне важно определить, какую роль играют разные стороны процесса ФЛЕГ в обеспечении столь необходимого ответственного и заинтересованного отношения к национальным и региональным инициативам, что, в свою очередь, должно оказать положительное влияние на его конечные результаты.**

Одной из важнейших задач является формирование активной, ответственной и заинтересованной позиции стран. Несмотря на известную озабоченность по поводу сохранения нейтральности Всемирным банком, некоторые заинтересованные стороны (страны-производители) не смогли взять на себя руководство в региональных процессах и по-прежнему исходят из того, что страны и организации, являющиеся донорами, должны играть ведущую роль в процессе работы по выполнению принятых решений. Повышение активности и роли заинтересованных сторон в ведении процессов ФЛЕГ в конечном итоге должно обеспечить достижение более ценных результатов.

- **Поскольку направления работы в рамках ФЛЕГ, в частности по подготовке министерских конференций, не были распределены между странами-донорами, некоторые из них оказывали чрезмерное влияние на разработку программ конференций и ход дискуссий.** За этим в большинстве случаев стояли благие намерения — стремление повысить эффективность работы конференций. Но чрезмерное давление стран-доноров может привести к исключению из процесса некоторых заинтересованных сторон, имеющих право на участие в нем, а также к исключению из программы открытых дискуссий значимых вопросов, связанных с ролью и ответственностью некоторых стран-потребителей/доноров за незаконные рубки и торговлю древесиной незаконного происхождения.

- **Неотъемлемой частью процессов ФЛЕГ должно быть участие представителей высокого уровня государственной власти стран-потребителей и представителей правоохранительных органов всех стран-производителей.** В процессе ВА-ФЛЕГ некоторые страны представляли чиновники явно недостаточно

высокого ранга, что, возможно, стало причиной слабой приверженности таких стран этому курсу и ограниченности действий по исполнению принятых решений. На конференции в Яунде (А-ФЛЕГ) число и ранг участников, представляющих правительства, были выше, чем на Балийской конференции. В процессе ФЛЕГ должны участвовать представители всех заинтересованных сторон, имеющие отношение к производственной цепи лесной продукции.

- **Еще одним недостатком процессов ФЛЕГ является отсутствие четкой формулировки целей, задач и ожидаемых результатов.** Это — одна из причин явной ограниченности конкретных воздействий процесса на решение ключевых вопросов ФЛЕГ. Помимо того, что формулировки предлагаемых действий носят лишь общий характер, для них также характерны расплывчатость и отсутствие планов реализации с четко установленными этапами и результатами. Эта задача приобретает еще большую важность в тех случаях, когда решения требуют многоотраслевых и комплексных подходов.

© WWF-Canon / Edward PARKER



- **Реализация министерских деклараций, и особенно мероприятий, указанных в перечнях рекомендуемых мер, остается одной из важнейших нерешенных задач.** Декларации и перечни рекомендуемых мер отличаются объемом и грандиозностью планов. Первые представляют собой изложение благих намерений, но на деле оказываются скорее декларативным перечнем пожеланий с ограниченными возможностями для реализации в условиях политической неопределенности и скудности финансовых ресурсов.

политической неопределенности и скудности финансовых ресурсов.

- **Необходимо обеспечить взаимопонимание и ясность в отношении базовых параметров и ожидаемых результатов процесса ФЛЕГ.** Одни считают ФЛЕГ институциональной основой будущих организационных преобразований и проектов. Другие же воспринимают его как «состояние души» или крайне необходимую «возможность сфотографироваться или общественное мероприятие, проводимое в целях открытия дискуссии по болезненным вопросам и продвижения программ развития лесного сектора и координации национальных, региональных, двусторонних и многосторонних инициатив». Единство представлений о роли процессов ФЛЕГ и четкое определение ожидаемых результатов будут способствовать включению задач ФЛЕГ в действующие региональные и, главное, национальные программы практической деятельности в каждой из стран.

- **Не все мероприятия в рамках ФЛЕГ были хорошо организованы.** Столь сложные мероприятия лучше организовывать силами представительства в конкретной стране, чем из центра.

Заполнение пробелов и повышение эффективности: рекомендуемые краткосрочные меры

- Приступить к реализации дипломатической инициативы по обеспечению приверженности правительств курсу на выполнение решений, отраженных в министерских декларациях и технических программах ВА-ФЛЕГ и А-ФЛЕГ. В этих



целях необходимо выявить достаточно сильных лидеров в лесной промышленности и руководителей в системе государственного управления стран-производителей и стран-потребителей, чтобы обеспечить дальнейшую интеграцию задач ФЛЕГ в национальные программы этих стран.

- Разработать схему выполнения обязательств по решению проблем ФЛЕГ с использованием всеобъемлющего консультативного процесса и при поддержке со стороны специалистов Всемирного банка и других многосторонних и двусторонних донорских организаций, работающих в соответствующих странах.

- Включить задачи ФЛЕГ в общие программы деятельности двусторонних и многосторонних донорских организаций и программы деятельности Всемирного банка в соответствующих странах.

- Обеспечить повышение качества подготовки планов рабочей группой ВА-ФЛЕГ и группой поддержки А-ФЛЕГ и более активное участие заинтересованных сторон в этой деятельности для усиления их ориентации на спрос. Включить в них меры, предпринимаемые странами-потребителями, в частности меры по решению проблем торговли лесной продукцией и использование ответственных подходов к корпоративным закупкам.

- Разработать техническое задание и спонсировать проведение оценки ВА-ФЛЕГ и А-ФЛЕГ. Такая оценка необходима для более глубокого изучения достигнутых на сегодняшний день результатов инициатив ФЛЕГ в странах-производителях и странах-потребителях и подготовки будущих министерских конференций в Азии и Африке. Полученные данные можно использовать как для информационного обеспечения участников Министерской конференции и формирования ее повестки дня, так и в качестве ориентира для дальнейшей работы по реализации мероприятий и их мониторингу, а также для ранжирования перечней рекомендуемых мер по приоритетности.

- Разработать предложения по усилению действия ключевых стратегических механизмов ФЛЕГ на рынке стран-потребителей в целях борьбы с преступностью и коррупцией в лесном секторе на всех этапах производства и сбыта.

- Обеспечить высокий уровень представительства стран в лице руководителей достаточно высокого ранга и в этих целях объявлять о мероприятиях минимум за шесть месяцев до их проведения. Кроме того, в мероприятиях процесса ФЛЕГ должны участвовать министерства финансов, налоговые и таможенные органы, также представленные руководителями высокого ранга.

- Передать обязанности по организационно-техническому обеспечению мероприятий процесса ФЛЕГ соответствующему отделу представительства в стране проведения мероприятия, предоставив ему необходимые финансовые и иные ресурсы.

- Включить в краткосрочную программу мероприятий процесса ФЛЕГ следующие направления:

- содействие повышению спроса на лесную продукцию законного происхождения и внедрению ответственных подходов к корпоративным закупкам;
- получение и распространение прозрачной статистической и налоговой информации по производству основных видов лесной продукции;

- выявление основных торговых центров поступления лесоматериалов в Европе, США, Японии и Китае;
- оказание поддержки в реализации ряда правоприменительных инициатив в рамках Конвенции о международной торговле редкими видами диких животных и растений (СИТЕС);
- оказание поддержки в проведении информационно-просветительских мероприятий по лесному законодательству и нормативному обеспечению.

Региональные процессы: результаты на сегодняшний день

Представленные ниже последние данные по региональным процессам ВА-ФЛЕГ и А-ФЛЕГ подготовлены на основе имеющихся материалов и отчетов. О деятельности в рамках процессов ФЛЕГ на национальном уровне информации мало, поэтому в документах отражаются главным образом результаты региональных процессов ФЛЕГ и деятельности рабочей группы и группы поддержки.

ВОСТОЧНОАЗИАТСКИЙ ПЕРЕГОВОРНЫЙ ПРОЦЕСС ПО ПРОБЛЕМАМ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ (ВА-ФЛЕГ)

- Роль предшественника и истока процессов ФЛЕГ принадлежит Программе действий по лесам «Большой восьмерки», в рамках которой борьба с незаконными рубками и торговлей незаконно заготовленной древесиной была отнесена к первоочередным задачам. Эта программа впервые побудила Великобританию, США и Всемирный банк к развитию сотрудничества в целях обеспечения соблюдения лесного законодательства в Азии, а результатом такого сотрудничества со временем стала Министерская конференция процесса ВА-ФЛЕГ, состоявшаяся в Бали в сентябре 2001 года.

Участники Министерской конференции ВА-ФЛЕГ

| Страны-производители | Страны-потребители |
|----------------------|--------------------|
| Камбоджа | Австралия |
| Индонезия | Канада |
| Лаос | Китай |
| Филиппины | Франция |
| Таиланд | Япония |
| Вьетнам | Новая Зеландия |
| Папуа — Новая Гвинея | Великобритания |
| | США |

Члены рабочей группы ВА-ФЛЕГ

| | |
|-----------|----------------------|
| Камбоджа | Новая Зеландия |
| Канада | Папуа — Новая Гвинея |
| Китай | Филиппины |
| Индонезия | Таиланд |
| Япония | Великобритания |
| Лаос | Вьетнам |

Члены консультативной группы ВА-ФЛЕГ

Сеть поддержки и мониторинга процессов устойчивого развития (Япония)
 Агентство экологических расследований (США)
 Агентство экологических расследований (Великобритания)
 «Гринпис» (международный)
 Всемирный фонд дикой природы (Индонезия)
 Федерация торговли лесоматериалами (Великобритания)
 «Лесная Вахта» (Индонезия)
 Фонд дождевых лесов (Великобритания)
 «Вентурер» (Venturer Pte. Ltd.) (Сингапур)
 «Глобальный Свидетель» (Камбоджа)
 ФРП (Великобритания)
 «Финнфорест» (Великобритания)
 «Консервейшн Интернэшнл» (Индонезия)
 ИКЕА (Швеция)
 «Нейчер Консерванси» (Индонезия)
 ДЛХ (DLH) (США)
 Американская ассоциация лесной и бумажной промышленности (США)



• Конференции 2001 года предшествовали несколько мероприятий консультативного характера, конференций и инициатив в Восточной Азии в период с 1998 по 2000 год. Одним из первых шагов на пути расширения масштабов работы по проблемам ФЛЕГ стал региональный симпозиум Всемирного банка «Укрепление сотрудничества для решения проблем правоприменения в лесном секторе в странах, расположенных в бассейне р. Меконг», который состоялся в Камбодже в июне 1999 года. В августе 2000 года в Индонезии при финансовой поддержке со стороны Глобального лесного альянса Всемирного банка и Всемирного фонда дикой природы состоялся семинар «Борьба с незаконными рубками в Восточной Азии», который также оказал влияние на процесс ВА-ФЛЕГ.

• Подготовительная конференция процесса ВА-ФЛЕГ состоялась в Джакарте в апреле 2001 года. В ней участвовали высокопоставленные представители правительств девяти стран Восточной Азии, собравшиеся, чтобы определить направленность, диапазон и программу работы Министерской конференции ВА-ФЛЕГ по вопросам предупреждения преступности в лесном секторе и борьбы с ней.

• Министерская конференция ВА-ФЛЕГ состоялась 11–13 сентября 2001 года в Бали, Индонезия; в ней участвовали 150 представителей из 7 азиатских стран-производителей и 8 стран-потребителей, а также представители Европейской комиссии и Всемирного банка. Кроме того, в этом трехдневном мероприятии приняли участие представители международных и национальных неправительственных организаций и частного сектора. Основная цель конференции состояла в выявлении наиболее передовых подходов к решению проблем правоприменения и в установлении причин роста преступности в лесном секторе региона (в частности, незаконных рубок).



© WWF-Canon / Michel GUNTHER

Кроме того, важно было участие в обсуждении этих вопросов высокопоставленных представителей госструктур, лесной промышленности и общественных организаций Восточной Азии и Тихоокеанского региона.

• Финансирование Министерской конференции ВА-ФЛЕГ осуществлялось в основном Госдепартаментом США и Департаментом международного развития Великобритании. В центре внимания ее участников были следующие насущные вопросы, требующие решения: 1) формирование твердой политической позиции, подразумевающей создание условий для соблюдения законодательства в лесном секторе; 2) обеспечение обоснованности и эффективности правоприменительной практики в лесном секторе на местном и национальном уровнях; 3) обмен информацией, знаниями и опытом в области борьбы с преступностью в лесном секторе; 4) развитие регионального и международного сотрудничества в целях предотвращения и сдерживания роста масштабов незаконной лесозаготовительной деятельности, торговли незаконно произведенной продукцией, браконьерства и связанной с ними коррупции.

• Организационно работа Балийской конференции состояла из двух сегментов: технического и министерского. В рамках первого из них в течение двух дней обсуждались тех-

нические вопросы в рабочих группах и на пленарных заседаниях с участием широкого круга представителей госструктур, лесной промышленности и общественных организаций. Третий день был посвящен министерскому сегменту, и итогом этой работы стала Балийская декларация о действиях на местном, национальном и региональном уровнях. Балийская декларация также включала Перечень рекомендуемых мер (44 меры на национальном уровне и 20 — на региональном, см. приложение 1). В целях оказания поддержки в осуществлении изложенных в Декларации намерений по решению Министерской конференции была создана региональная рабочая группа, в состав которой вошли представители госструктур 12 стран. При рабочей группе было рекомендовано сформировать консультативную группу из представителей лесной промышленности, неправительственных организаций и других заинтересованных сторон, представляющих гражданское общество.

• Программа технического сегмента, разработанная по итогам предшествующих мероприятий и консультаций, включала следующие ключевые темы: 1) управление и правоприменение в лесном секторе на национальном и международном уровне (включая предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в лесном секторе); 2) формирование и реформирование лесной политики; 3) производство древесины, международная торговля и промышленно-ин-

вестиционная деятельность; 4) роль общественных организаций и местного населения; 5) повышение качества планирования и выполнения работ в целях сокращения масштабов воровства леса; 6) повышение потенциала в рамках содействия в развитии и технической поддержке совершенствования правоприменительной практики. Итогом работы министерского сегмента конференции стало принятие официальной Декларации

как политического обязательства правительств стран региона бороться с преступностью в лесном секторе.

• В начале 2002 года правительство Индонезии первым приступило к реализации решений конференции, объявив о своем намерении провести предварительное заседание рабочей группы 19 мая 2002 года в Бали. В то же время Агентство экологических расследований (АЭР) организовало двухдневное совещание (18–19 мая 2002 года), чтобы сформировать консультативную группу с участием заинтересованных представителей частного сектора и неправительственных организаций.

• Предварительные заседания рабочей и консультативной групп были посвящены доработке программы ФЛЕГ в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, определению направлений и диапазона деятельности рабочей группы, на них было также озвучено приглашение к продолжению диалога и взаимодействию в целях выполнения задач, отраженных в Балийской декларации. Спонсором обоих мероприятий был Госдепартамент США, а организатором — Всемирный банк. Первое официальное заседание рабочей группы процесса ВА-ФЛЕГ было запланировано на январь 2003 года и имело целью разработку стратегии реализации и плана действий, которые позволили бы заручиться поддержкой широкого



круга сторон и создать систему взаимодействия для выполнения конкретных задач.

- Заседания рабочей и консультативной групп ВА-ФЛЕГ проходили 27–29 января 2003 года в Джакарте, Индонезия. Первоначально целями их проведения были: 1) обмен информацией и анализ хода работ на национальном уровне; 2) создание системы взаимодействия; 3) подготовка конкретных программ по решению проблем ФЛЕГ на региональном уровне. В ходе рабочих совещаний участники выбрали из утвержденного в Бали Перечня рекомендуемых мер четыре первоочередных направления работы по выполнению принятых решений на ближайшую перспективу. Новые приоритеты ВА-ФЛЕГ можно разделить на две категории: 1) анализ стратегий и обмен информацией; 2) торговля, таможенные процедуры и обмен данными исследований.

- На этом заседании рабочая группа приняла решение о создании секретариата ФЛЕГ, функции которого временно согласилось выполнять Министерство лесного хозяйства Индонезии. Другими предметами обсуждения на рабочей группе были: 1) сроки проведения следующей Министерской конференции (исходя из общих соображений было признано преждевременным проводить ее в ближайшее время, поскольку большинство задач, поставленных в Балийской декларации, оставались невыполненными; проведение конференции решили отложить ориентировочно до 2004 года, а окончательное решение по сроку принять после повторного рассмотрения этого вопроса); 2) сроки проведения 2-го заседания рабочей группы (оно было запланировано на конец 2004 или начало 2005 года); 3) участие всех заинтересованных сторон и вовлечение других стран, в частности Малайзии и Сингапура; 4) уровень представителей (предусматривались меры по обеспечению того, чтобы на следующих конференциях стороны были представлены руководителями достаточно высокого ранга. Поскольку ВА-ФЛЕГ призван решать междисциплинарные вопросы, рабочая группа рекомендовала подключить представителей других отраслей); 5) финансирование (мероприятия ФЛЕГ не финансируются из бюджетов стран-производителей, поэтому, по мнению членов рабочей группы, для продолжения этой работы необходимо содействие донорских организаций); 6) взаимодействие с консультативной группой (последняя должна была назначить по одному координатору для каждой страны и установить контакты с целью вовлечения в процесс более широкого круга представителей гражданского общества).

- При том, что ключевые аспекты Министерской декларации и ряд центральных вопросов стали предметом всестороннего анализа, содержательная часть программы технического сегмента Министерской конференции в целом получила лишь частичное или косвенное освещение. В дальнейшем предполагается, что рабочая группа будет проводить анализ многоплановых вопросов, входящих в программу технического сегмента (ранее изложенную в общих чертах) Балийской конференции.

- Работа консультативной группы, созданной Агентством экологических исследований (АЭР), проходила в форме параллельных сессий с участием широкого круга известных неправительственных организаций и лесопромышленных компаний и в атмосфере конструктивного взаимодействия. В этой работе, в частности, участвовали «Гринпис», «Нейчер Консерванси», «Глобальный Свидетель», «Лесная Вахта», Всемирный фонд дикой природы, компания «Финнфорест», Федерация торговли лесоматериалами, ИКЕА и другие представители заинтересованной общественности. Консультативная группа дала весьма конкретные рекомендации по решению ключевых вопросов и внесла существенный вклад в подготовку Плана действий и разработку механизмов его реализации. Она подняла еще один важный вопрос — о необходимости всестороннего рассмотрения основополагающих причин незаконных рубок и безотлагательного и целенаправленного изучения возможностей использования сил рынка для борьбы с преступностью в лесном секторе.



© WWF–Canon / Elizabeth KEMF

- Рабочая группа ВА-ФЛЕГ разработала план работы на 2004 год, который предусматривал выполнение решений, изложенных в Декларации, в том числе «важные шаги для перехода от слов к делу и продвижения вперед посредством конкретных мер по борьбе с незаконной лесозаготовительной деятельностью». В нем выдвигалась задача рассмотреть последние данные по четырем направлениям:

1. Разработка механизма сбора и распро-

странения отчетных материалов по вопросам управления в лесном секторе; *временный председатель Пак Кристианто, Министерство лесного хозяйства Индонезии.*

2. Разработка формата представления, подбор и распространение информации о ходе реализации процесса ФЛЕГ на национальном и региональном уровнях; *временный председатель Хью Спичли, Великобритания.*

3. Разработка общих стратегических принципов реализации ВА-ФЛЕГ на национальном и региональном уровнях; *временный председатель Нериа Агра Андин, Филиппины.*

4. Анализ спроса и предложения лесоматериалов; *временный председатель Лука Таккони, Международный научный центр по лесному хозяйству.*

- Судя по данным, представленным в ряде национальных докладов, в настоящее время страны осуществляют многочисленные мероприятия по выполнению принятых решений. Как уже говорилось выше, без достоверной информации трудно определить, какое отношение к процессу ФЛЕГ имеют принимаемые в настоящее время меры в лесном секторе разных стран. Одни из них являются прямым результатом процесса ВА-ФЛЕГ, в то время как другие явно относятся к инициативам, появившимся до запуска ФЛЕГ, который лишь способствовал улучшению условий для их реализации, но не являлся их основой. Есть также действующие проекты, которые еще труднее соотнести с процессом ВА-ФЛЕГ. Однако справедливости ради следует констатировать, что под воздействием ВА-ФЛЕГ были заключены многочисленные двусторонние соглашения и возникли инициативы по решению проблем незаконных рубок, тор-



говли древесной продукцией незаконного происхождения и связанной с ними коррупции. К таковым относятся соглашения между Великобританией и Индонезией; Китаем и Индонезией; Камбоджей и Германией. ВА-ФЛЕГ также напрямую способствовал реализации инициативы «Леса Азии», которая первоначально осуществлялась и продвигалась Японией. Еще одним результатом ВА-ФЛЕГ стало присоединение к процессам ФЛЕГ Международной организации по тропической древесине и ее готовность к полноценному сотрудничеству.

АФРИКАНСКИЙ ПЕРЕГОВОРНЫЙ ПРОЦЕСС ПО ПРОБЛЕМАМ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ (А-ФЛЕГ)

• Одним из важнейших событий, предшествовавших процессу ФЛЕГ в Африке, был саммит глав государств, расположенных в бассейне р. Конго, который состоялся в Яунде в 1999 году. На этой встрече руководители стран обязались обеспечить защиту и рациональное использование лесных ресурсов этой территории.

• Оргкомитет и Республика Конго взяли на себя ведущую роль в организации подготовительного совещания. Его итогом стало предварительное определение направлений и вопросов для включения в Министерскую декларацию и протокольных параметров конференции, в том числе места и сроков ее проведения (первоначально ее планировалось провести в Браззавиле 1–4 апреля 2003 года).

• Под действием импульса, который дала Балийская конференция, совещание по вопросам подготовки Министерской конференции А-ФЛЕГ состоялось 18–20 июня 2002 года в Браззавиле. В нем участвовали представители 27 африканских стран-производителей и стран-потребителей — всего 73 делегата, представлявшие правительства, неправительственные организации, лесную промышленность и международные организации.

• Согласно официальному заявлению цель А-ФЛЕГ состоит в «подтверждении твердого и ответственного намерения правительств стран-производителей и стран-потребителей и других заинтересованных сторон обеспечить соблюдение закона и эффективное управление в лесном секторе, рассматривая эту задачу как общую обязанность; развитию сотрудничества между заинтересованными сторонами и разработке программы действий, в частности, по решению проблем незаконных рубок и браконьерства, торговли продукцией незаконного происхождения и коррупции». Был создан оргкомитет А-ФЛЕГ и подготовлен ряд положений для Министерской декларации, которые впоследствии прокомментировали ключевые заинтересованные стороны и которые были согласованы в ходе переговоров между уполномоченными представителями стран весной 2003 года.

• Подготовительный этап включал просветительские и разъяснительные мероприятия, которые осуществлялись общественными организациями, ведущими из которых были МСОП, «Лесной монитор», Фонд дождевых лесов Великобритании и Центр экологии и развития Камеруна. Тематика

этих мероприятий отражала преимущественно ключевые вопросы правоприменения и управления в лесном секторе. Они проводились для результативного вовлечения в процессы ФЛЕГ африканских неправительственных организаций, включая НПО в Восточной, Западной, Центральной и Южной Африке.

• Министерская конференция А-ФЛЕГ состоялась 13–16 октября 2003 года в Яунде; в ней участвовали 31 африканская страна-производитель и 8 стран-потребителей, Европейская комиссия и Всемирный банк. В техническом сегменте конференции принимали участие представители лесной промышленности, африканских и международных неправительственных организаций. Цель этой работы заключалась в том, чтобы повлиять на направленность и силу политической воли в странах-производителях и странах-потребителях, обеспечить их серьезное отношение к повышению потенциала, разделению ответственности, участию в сотрудничестве в области правоприменения и управления

в лесном секторе и борьбе с незаконной лесозаготовительной деятельностью, торговлей лесной продукцией незаконного происхождения и связанной с ними коррупцией.

• На этом четырехдневном форуме представители правительств и гражданского общества обсуждали и определяли пути решения таких проблем, как противозаконная деятельность в лесном секторе; «конфликтная» древесина; незаконная торговля мясом африканских диких животных; рынок и проблемы торговли; формы владения и пользования лесными ресурсами и сопряженные с ними проблемы управления; институциональные преобразования и стратегии их осуществления на ближайшую перспективу. Участники конференции рассмотрели также ряд других вопросов, включая обработку информации, подготовку отчетности и мониторинг, верификацию, контроль лесоматериалов и потенциальные многосторонние и двусторонние инициативы для ускорения процесса А-ФЛЕГ и формирования

ответственной позиции сторон. А итогом Министерской конференции стало принятие объемной Декларации из 30 пунктов и Перечня рекомендуемых мер, включающего 21 направление действий на национальном уровне и 15 — на региональном (см. приложение 2).

• Как и в случае ВА-ФЛЕГ, на Министерской конференции А-ФЛЕГ было представлено мало информации о роли стран-потребителей в торговле незаконно заготовленной лесной продукцией, и по этой причине темы дискуссий сво-

Участники Министерской конференции А-ФЛЕГ

Страны-производители

| | | |
|---------------------|--------------|-----------------------------|
| Ангола | Бенин | Ботсвана |
| Буркина-Фасо | Бурунди | Центрально-Африканская Рес. |
| Камерун | Рес. Конго | Кот-д'Ивуар |
| Эфиопия | Габон | Гамбия |
| Гана | Гвинея | Гвинея-Биссау |
| Кения | Лесото | Мадагаскар |
| Маврикий | Мозамбик | Намибия |
| Нигер | Нигерия | Сенегал |
| Сейшельские острова | Южная Африка | Того |
| Уганда | Замбия | Зимбабве |
| | | Демократическая Рес. Конго |

Страны-потребители

| | |
|---------|----------------|
| Бельгия | Великобритания |
| Канада | Германия |
| Италия | США |
| Франция | Швейцария |

Группа поддержки А-ФЛЕГ

- Республика Конго
- Камерун
- Кения
- Франция
- Швейцария
- США
- Всемирный банк
- Европейская комиссия
- Гана
- Южная Африка
- Германия
- Великобритания



дидлись преимущественно к производственной стороне проблемы. Министерская конференция со всей очевидностью продемонстрировала необходимость в более сбалансированной программе и участии во всех мероприятиях подобных конференций более широкого круга заинтересованных сторон как из стран-производителей, так и из стран-потребителей. Обязательство заинтересованных сторон стран-потребителей предоставлять всестороннюю информацию поможет в ряде случаев избежать возникновения непродуманных и информационно плохо обоснованных предложений и дискуссий.

- В мае 2004 года в Женеве состоялось заседание группы поддержки А-ФЛЕГ с участием представителей 5 африканских стран и 5 стран-потребителей, Европейской комиссии и Всемирного банка. По просьбе участников Министерской конференции это заседание организовал Всемирный банк, воспользовавшись присутствием ряда высокопоставленных представителей правительств стран Африки и стран-потребителей на Лесном форуме ООН в Женеве. В центре внимания на заседании группы поддержки были определение стратегии продолжения работы по итогам Министерской конференции в Яунде и необходимость принятия мер по решению проблем А-ФЛЕГ на национальном уровне посредством их включения в действующие национальные программы развития лесного сектора. Участники заседания рассмотрели и отобрали те обязательства по А-ФЛЕГ, которые можно выполнить без создания отдельной организационной структуры и дублирования функций.

- В отношении результатов работы и дальнейших практических шагов после заседания группы поддержки А-ФЛЕГ были достигнуты договоренности о том, что: 1) действия на национальном уровне являются обязанностью правительств стран; 2) задачи ФЛЕГ следует включить в планы деятельности двусторонних и многосторонних организаций, включая ФАО, проект «Новые леса», Международную организацию по тропической древесине, Всемирный банк и донорские организации; 3) поскольку А-ФЛЕГ не предусматривает создания новых механизмов для выполнения поставленных задач, решения Министерской конференции, относящиеся к региональному уровню, должны выполняться в рамках существующих региональных институциональных программ (к таковым, например, относятся Конференция министров лесного хозяйства стран Центральной Африки; Южно-Африканский союз развития; Общий рынок Восточной и Центральной Африки и Экономическое сообщество стран Западной Африки). В целях ускорения реализации А-ФЛЕГ рекомендовано использовать базу Нового партнерства для развития Африки.

- Члены группы поддержки договорились также об использовании процесса А-ФЛЕГ для обмена информацией и опытом между странами Африки в ходе осуществления различных мероприятий и контактов, включая выпуск бюллетеня. Решено рекомендовать проведение анализа отдельных аспектов процесса для демонстрации его воздействий на региональном уровне. Группа поддержки будет выполнять

функции катализатора процесса ФЛЕГ. Согласно первоначально достигнутой договоренности она должна проводить ежегодные заседания, если при рассмотрении этого вопроса не будет принято иного решения.

- Под воздействием А-ФЛЕГ появились новые инициативы на национальном уровне, которые требуют документального оформления и технической поддержки; в частности, это относится к новым программам в Конго, Габоне, Гане, Демократической Республике Конго и Камеруне. По неофициальным данным, в настоящее время в странах региона идут процессы, включающие определенные изменения в лесной политике и практические меры по решению проблем правоприменения и управления в лесном секторе. Некоторые из подобных инициатив появились до, другие после Министерской конференции.

- Реализуются двусторонние программы по решению проблем А-ФЛЕГ. По существу, Министерская конференция является дипломатическим «обеспечением» сегодняшней деятельности на национальном уровне, на которую процесс А-ФЛЕГ оказывает укрепляющее воздействие, повышая ее скоординированность.

- Повестка дня и проблемы А-ФЛЕГ становятся частью действующих региональных проектов; например, Конференция министров лесного хозяйства стран Центральной Африки охватывает все пункты программы А-ФЛЕГ.

Реализация:

предварительные рекомендации

Ниже представлен предварительный вариант перечня предлагаемых мер.

ДЕЙСТВИЯ В ПОДДЕРЖКУ ПРОЦЕССОВ ФЛЕГ: РЕГИОНАЛЬНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

Дальнейшее развитие и финансовое обеспечение деятельности на региональном уровне, а также анализ отдельных мер на национальном уровне должны оказаться весьма действенными средствами для укрепления базы и увеличения количества новых программ сотрудничества, совместных действий и мероприятий, включаемых в уже существующие программы, что будет напрямую способствовать повышению эффективности и темпов реализации процессов ФЛЕГ.

- **Создание координационного совета стран-потребителей/доноров.** Создание координационного совета процесса ФЛЕГ должно обеспечить более эффективное сотрудничество, взаимодополняемость программ и усиление воздействия на процессы ФЛЕГ. Такой орган позволит выработать единую концепцию, установить общие цели ФЛЕГ и скоординировать инициативы в поддержку деятельности лесного сектора и реализации процессов ФЛЕГ как на национальном, так и на региональном уровне. Одной из функций совета может быть рассмотрение перечней рекомендуемых мер в рамках ВА-ФЛЕГ/А-ФЛЕГ в целях установления приоритетов поддержки. Это создаст основу для подготовки общего плана действий в поддержку процессов ФЛЕГ и активного



© WWF-Canon / Martin HARVEY



сотрудничества с двусторонними организациями стран-потребителей/доноров, Европейской комиссией, Международной организацией по тропической древесине и ФАО.

- **Установление контактов с национальными и региональными лидерами.** В целях сохранения действия импульса и усиления политической воли необходимо заручиться поддержкой потенциальных лидеров в обоих регионах. Для этого следует организовывать выезды специальных групп экспертов из региональной рабочей группы и консультативной группы ВА-ФЛЕГ, а также группы поддержки А-ФЛЕГ в отдельные страны, чтобы обсудить с высокопоставленными представителями госструктур и руководителями лесной промышленности механизмы выполнения задач процесса ФЛЕГ, рекомендовать конкретные инициативы на национальном и региональном уровне и обеспечить участие в заседаниях рабочих групп и министерских конференциях представителей высокого уровня.

- **Спонсирование работ по анализу позиций заинтересованных сторон ФЛЕГ.** Анализ позиций правительств, неправительственных организаций и лесной промышленности Восточной Азии и Африки позволит получить информацию для оценки степени их заинтересованности в решении проблем ФЛЕГ и активности в обоих регионах. Такая работа может включать разработку и согласование предложения по региональной стратегии активизации участия в процессах ФЛЕГ заинтересованных сторон стран-производителей.



© WWF-Canon / Helmut DILLER

- **Поддержка в подготовке годовых и двухлетних планов работы в рамках ВА-ФЛЕГ и А-ФЛЕГ.** Разработка простых и осуществимых годовых/двухлетних планов должна способствовать более успешной реализации процессов ФЛЕГ. Поддержка подразумевает оказание помощи на всех направлениях работы по подготовке общего плана действий с указанием этапов и сроков выполнения задач и получения результатов. Например, на основе перечней рекомендуемых мер, договоренностей, достигнутых во время последних мероприятий, и по согласованию с заинтересованными сторонами стран в рамках программы ФЛЕГ можно оказывать техническое содействие и предоставлять финансирование в определенных пределах для ускорения процесса рассмотрения и подготовки окончательного варианта Плана действий ВА-ФЛЕГ на 2004 год.

- **Обеспечение конструктивного участия лесной промышленности.** Совместно с Департаментом международного развития Великобритании, Госдепартаментом США, Европейской комиссией, ФАО и Международной организацией по тропической древесине следует профинансировать проект, который обеспечил бы более активное и конструктивное участие в процессах ФЛЕГ соответствующих национальных и международных лесопромышленных компаний. Они должны играть ведущую роль в таких инициативах, как установление норм «поведения», внедрение ответственных подходов к закупкам и системы независимой верификации законности происхождения и устойчивости лесосырьевых баз.

- **Содействие в подготовке субрегиональных процессов ФЛЕГ на территории бассейна р. Амазонка и Центральной Америки.** Учитывая успешные преобразования в лесной по-

литике и реформы в лесном секторе ключевых стран, расположенных в бассейне р. Амазонка (Бразилия, Боливия, Эквадор и Перу), а также возможности, открывшиеся благодаря подписанию договора о сотрудничестве в бассейне р. Амазонка и созданию Центральноамериканской комиссии по окружающей среде и развитию, следует приступить к рассмотрению вопроса о запуске в следующем году субрегионального процесса ФЛЕГ в Центральной Америке.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА РАСПРОСТРАНЕНИЯ ЗНАНИЙ И ИНФОРМАЦИИ

- **Подготовка и проведение семинара по вопросам осуществления руководства региональными процессами ФЛЕГ.** Для этой цели следует задействовать представителей ключевых заинтересованных сторон: правительств, неправительственных организаций, лесной промышленности, а также представителей региональных проектов и отдельных стран-потребителей/доноров. Такой семинар предназначен для определенной аудитории — руководителей, способных и готовых

взять на себя ведущую роль в реализации программы ФЛЕГ и повышении активности, заинтересованности и ответственности сторон в отношении инициатив ФЛЕГ на национальном, субрегиональном и региональном уровнях.

- **Возможности интеграции действий по решению проблем ФЛЕГ в существующие региональные проекты и институциональные системы.** По итогам экспресс-оценки и анализа региональных про-

ектов и систем, а также значимых ключевых проектов, осуществляемых в отдельных странах, следует подготовить предложение по дальнейшей интеграции мер, направленных на решение проблем ФЛЕГ, в существующие региональные проекты и институциональные системы с тем, чтобы ускорить выполнение задач, предусмотренных Перечнем рекомендуемых мер, в Азии и Африке. Согласно ожиданиям ФЛЕГ должен стать неотъемлемой частью действующих региональных и национальных проектов и программ трансграничного сотрудничества и деятельности международных донорских организаций.

- **Изучение рынка: экспресс-анализ торговых потоков в Африке и Азии.** Необходимо обеспечить всестороннюю координацию с другими заинтересованными сторонами (странами — участницами ФЛЕГ, неправительственными организациями и т. д.) и предоставить финансовую поддержку для сбора имеющихся аналитических данных по торговым потокам и информации по отдельным видам лесной продукции в Африке и Азии. Их можно использовать в целях обоснования необходимости мер на национальном уровне и для работы в рамках двусторонних соглашений о сотрудничестве в области борьбы с незаконными рубками, торговлей продукцией незаконного происхождения и связанной с ними коррупцией.

- **Спонсирование семинара по вопросам корпоративной ответственности лесной промышленности, нормам «поведения» и ответственным подходам в торговле.** Нужно всемерно поддерживать инициативы по организации встреч представителей лесной промышленности, местных и на-



циональных неправительственных организаций и руководителей госструктур. Такие мероприятия необходимы для обмена опытом и технологиями, выработки принципов закупок и формирования позиций, обеспечивающих внедрение прозрачных процедур и ответственных подходов к бизнесу в области лесного хозяйства и торговли. Следует проанализировать извлеченные уроки и установить принципы соблюдения норм «поведения». Основным вопросом повестки дня таких семинаров должен стать поиск возможностей для установления и верификации происхождения продукции.

• **Обеспечение взаимодействия с другими программами.** Нуждается в финансовой поддержке деятельность по установлению партнерских отношений между участниками различных программ и процессов, направленных на борьбу с отмыванием денег, обеспечение прозрачности и гласности, проведение антикоррупционных мероприятий, а также по их вовлечению в региональные процессы ФЛЕГ.

• **Финансовая поддержка для подготовки предложения по проекту «Интеграция мер по предотвращению воровства леса в планы деятельности лесных хозяйств».** Следует оказать содействие лесным хозяйствам стран-производителей в работе по включению в планы их деятельности разделов «Меры по предотвращению воровства леса». Такое содействие должно предусматривать предоставление информации для подготовки этих разделов. Кроме того, группу специалистов необходимо обеспечить материалами концептуального и справочного характера для подготовки руководства по передовым подходам к планированию работ по предупреждению воровства леса.

• **Разработка и выполнение планов информационно-просветительской деятельности.** Планы информационно-просветительской работы в отношении процессов ВА-ФЛЕГ и А-ФЛЕГ нуждаются в консультационной и финансовой поддержке на этапе их разработки и на начальных этапах реали-

зации, а также в техническом содействии со стороны стран-потребителей/доноров.

• **Создание механизма реализации и системы мониторинга процессов ФЛЕГ.** Необходимо разработать предложения по созданию механизма реализации и системы мониторинга процессов ФЛЕГ и порядок их согласования.

*Группа специалистов Всемирного банка по лесному сектору
(Департамент экологически
и социально устойчивого развития),
октябрь 2004 г.*



ЛИТЕРАТУРА

- A Summary Report of the Forest Law Enforcement and Governance East Asia Ministerial Conference, Sustainable Developments / International Institute for Sustainable Development. Canada. 2001.
- A Summary Report of the Africa Forest Law Enforcement and Governance Ministerial Conference (AFLEG), Sustainable Developments / International Institute for Sustainable Development. Canada. 2003.
- Africa Forest Law Enforcement and Governance (AFLEG) Yaounde, Cameroon, October 13–16, 2003. Declaration and Action Plan, Washington DC / The World Bank, ESSD-Forest Team. 2004.
- East Asia and Pacific Forest Law Enforcement Meeting of the Task Force and Advisory Group. Proceedings Report / The World Bank. Indonesia. 2003.
- Illegal Logging and Law Enforcement in Indonesia. Findings from the World Bank & WWF Alliance Assessment Process / A. Carson, A. Setyarso, M. Bocucci et al.
- Kishor N., Rosenbaum K. Indicator to Monitor Progress of Forest Law Enforcement and Governance Initiatives to Control Illegal Logging Practices in the Forest Sector. International Forestry Review. 2003.
- Summary of Technical Discussion / Ministerial Conference / Bali, Indonesia. Forest Planning Agency. 2001.
- Rosenbaum K. Forest Law and Governance E-Conference. Highlights of the Discussion, World Bank Institute. 2001.
- Forest Law Enforcement in Selected African Countries. Washington DC / The World Bank/WWF Alliance. 2003.
- UP DATE Forest Governance Learning Group, IIED. UK / International Institute for Environment and Development. 2004.
- The World Bank Webs: Worldbank.org/forestry/afleg and Forest Law Enforcement and Governance East Asia Pacific website.
- Ministry of Forestry of Indonesia and World Bank Institute Forest Law Enforcement East Asia Ministerial Conference CD Files.



Министерская конференция «Правоприменение и управление в лесном секторе стран Восточной Азии»

11–13 сентября 2001 года

ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДУЕМЫХ МЕР ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ДЕКЛАРАЦИИ

I. МЕРЫ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Политические

- Выражение политической воли на высоком уровне и во всех отраслях.

Законодательные/судебно-правовые

- Изменение и рационализация законов и нормативных актов.
- Определение приоритетов в области правоприменения.
- Разработка механизмов для оперативного ведения судебных дел, вынесения и исполнения судебных решений.
- Ужесточение наказаний и санкций за незаконную деятельность.
- Поощрения за ответственное поведение/мотивация.
- Общепризнанные искивые механизмы, обеспечивающие защиту истцов и соблюдение процессуальных норм.
- Независимый контроль (например, модель единой организации, кооперативная модель и т. д.).
- Интеграция норм общего права в систему действующего законодательства.
- Повышение потенциала законодательных, исполнительных и судебных органов местного уровня, включая интеграцию институтов общего права.

Децентрализация

- Уточнение функций, обязанностей и полномочий разных уровней системы государственного управления, частного сектора и общественности.
- Гармонизация разных законов.
- Улучшение взаимодействия между органами национального и местного уровней в целях предупреждения/выявления правонарушений.
- Функции судебного преследования и исполнения судебных решений должны остаться в ведении компетентных органов, обладающих соответствующим потенциалом.
- Системы, предусматривающие поощрения за ответственное поведение и рычаги для сдерживания поступков преступного/коррупционного характера (например, зарплата, установленные нормы поведения, повышение нравственного уровня).
- Анализ/рационализация многозначных/конфликтующих норм и законов, относящихся к общему праву.

Повышение институционального и кадрового потенциала

- Подготовка кадров судебных и правоохранительных органов по проблематике правонарушений в лесном секторе.
- Повышение квалификационного потенциала лесного хозяйства.
- Поддержка для обеспечения межведомственного взаимодействия при формировании последовательной политики и процедур.
- Технология.
- Дистанционное зондирование, географические информационные системы (ГИС).
- Экономичная система контроля за оборотом круглого леса.
- Аудит всех звеньев цепи — от заготовки до конечного потребителя — и система переговоров.
- Планирование использования ресурсов, системы предупреждения, мониторинга и инспектирования.

- Знания, опыт, квалификация.
- Просветительская работа и подготовка специалистов.
- Инновации на местном уровне в зависимости от обстоятельств.
- Новые методы выявления правонарушений и обеспечения законности.
- Сбор и анализ сведений.
- Права, функции, обязанности, правила.
- Нормы поведения.
- Надлежащий порядок кас. финансирования, инвестирования.
- Повышение потенциала законодательных, исполнительных и судебных органов местного уровня, включая интеграцию институтов общего права.
- Исследования (более подробная информация представлена в разделе II настоящего приложения «Меры на региональном и межрегиональном уровнях»).

Концессионная политика

Концессионное пользование

- Разработка/внедрение прозрачного и консультативного подхода к предоставлению ресурсов в концессионное пользование.
 - Создание возможностей для предоставления лесных ресурсов в аренду/пользование на договорной основе сельским поселениям/индивидуальным домохозяйствам.
 - Создание механизмов разрешения споров по поводу конфликтующих/частично совпадающих прав собственности.
- ###### Организация концессионного пользования
- Однозначное признание прав собственности в рамках утвержденных лесоустроительных проектов, включая четкое определение и согласование границ и демаркацию территорий концессионного пользования, — эти данные должны предоставляться всем сторонам.
 - Обоснованные сроки действия договоров с контролем на предмет соответствия договорным условиям.
 - Информационно-разъяснительная работа по вопросам ведения лесного хозяйства силами местного населения.
 - Создание системы независимого аудита выполнения условий концессионных договоров.
 - Сохранение и расширение возможностей жизнеобеспечения местного населения за счет лесных ресурсов на территориях концессионного пользования.
 - Включение в концессионные договоры положений о сохранении возможностей для жизнеобеспечения местного населения за счет лесных ресурсов.

Природоохранные и охраняемые территории

- Экологическое просвещение.
- Обеспечение участия местных властей в разработке природоохранных программ, в которых заинтересовано население территории/местное население (например, водоохранные проекты, туризм).

Разъяснительно-просветительская работа, прозрачность и участие заинтересованных сторон

- Постоянное предоставление точной и своевременной информации контролирующим организациям.
- Просвещение населения по вопросам правонарушений в лесном секторе.



- Просвещение населения в отношении возможностей покупки лесной продукции законного происхождения из устойчивых лесов.
- Создание альтернативных возможностей жизнеобеспечения местного населения (например, для устранения необходимости заниматься браконьерством населению можно предоставить возможность работать гидами или стать работниками паркового хозяйства).
- Реестр акций лесопромышленных компаний, находящихся в собственности предприятий/семей.
- Обнародование государственных бюджетов, данных о запасах ресурсов, штатах сотрудников и функциях организаций, отвечающих за соблюдение закона в лесном секторе.
- Обнародование данных о правонарушениях в лесном секторе, включая высокие показатели выявляемости, запреты, судебные преследования и приговоры.

Двусторонние меры

- Трансграничное сотрудничество для решения проблем охраняемых территорий.
- Добровольные соглашения о борьбе с торговлей древесиной и иной лесной продукцией незаконного происхождения.

II. МЕРЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Обмен информацией/опытом экспертов

- Международный обмен экспертами по проблемам преступности и правоприменения в лесном секторе (правоприменение, сравнительная оценка принимаемых мер).
- Внедрение сопоставимых критериев и индикаторов.
- Сопоставимые механизмы контроля за оборотом древесины и аудит всех звеньев производственной цепи — от лесосеки до конечного потребителя.
- Регистрация источника и места назначения (например, из лесонасаждения на лесопильный завод).
- Создание региональной сети мониторинга, включая мониторинг правонарушений в лесном секторе.

Торговля/таможенный контроль

- Совместимые правила таможенного контроля товарной продукции.

- Протоколы обмена данными по экспорту/импорту.
- Аудит всех звеньев производственной цепи — от лесосеки до конечного потребителя — и системы переговоров.
- Программа повышения качества и своевременности статистических данных.
- Предварительные уведомления друг друга странами-импортерами и странами-экспортерами.

Двусторонние меры

- Добровольные двусторонние соглашения о сотрудничестве для борьбы с незаконными рубками и торговлей продукцией незаконного происхождения (с участием всех ведомств/организаций, имеющих отношение к этому вопросу, например, таможенных, правоохранительных органов, флота, торговли).
- Восстановление утраченного доверия потребителей к тропической древесине как товару.
- Создание заинтересованности в использовании доступных и экономичных сертификационных схем для сертификации малых лесопромышленных предприятий (например, групповые сертификационные схемы).

Исследования

- Программы индивидуальных и коллективных исследований по проблемам незаконных рубок, торговли продукцией незаконного происхождения и коррупции в лесном секторе.
- Систематическое проведение сравнительного анализа моделей контрольно-разрешительных систем и внеотраслевых связей.
- Совместная работа в области торговой статистики и ее связь с законными и незаконными маршрутами лесной продукции.
- Инвестиционный климат и связующие звенья для противозаконной деятельности и коррупции
- Изучение динамики преступности и коррупции в лесном секторе.
- Разработка и применение необходимых инструментов для мониторинга, использование для формирования политики.
- Децентрализация и модели, имеющие отношение к местным органам власти.
- Частный сектор, местное население, неправительственные организации и отношение к госструктурам.

ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДУЕМЫХ МЕР ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ДЕКЛАРАЦИИ

Выполнение решений на национальном уровне

- Определение мер на национальном уровне по итогам консультативного процесса.
- Включение этих мер в национальные программы развития лесного сектора.
- Действия, направленные на то, чтобы заручиться поддержкой правительства и заинтересованных сторон для выполнения задач, отраженных в Декларации.

Совершенствование законодательства и политики

- Консолидация и/или гармонизация в целях совершенствования политики и фрагментированного законодательства для повышения качества управления.

- Предоставление заинтересованным сторонам, включая местное население и частный сектор, информации по действующему законодательству в соответствующей форме.

Повышение потенциала

- Повышение потенциала государственных служб (включая правоохранительные, таможенные и судебные органы) для обеспечения соблюдения принципов устойчивости в лесном хозяйстве и особенно для решения проблем правоприменения и управления в лесном секторе.
- Повышение потенциала лесных служб для решения проблем правоприменения и управления в лесном секторе.



- Повышение потенциала общественных организаций, чтобы они могли участвовать в решении проблем правоприменения и управления в лесном секторе.
- Учебные мероприятия и создание заинтересованности сотрудников в практическом решении проблем правоприменения и управления в лесном секторе.

Информация

- Анализ состояния информационных систем управления, имеющих отношение к А-ФЛЕГ.
- Создание общедоступных централизованных баз данных.
- Улучшение доступа к информации с помощью укрепления местных, национальных и региональных механизмов предоставления информации по вопросам лесопользования и образования лесного дохода, а также обмена такой информацией.

Правоприменительная практика и мониторинг

- Усилия, направленные на то, чтобы решение проблем правоприменения и управления в лесном секторе было общей обязанностью на местном, национальном, региональном и международном уровнях.
- Включение в процесс А-ФЛЕГ задачи неистощительного освоения ресурсов диких животных и недревесного лесопользования.
- Улучшение условий работы полевого персонала и служб надзора за соблюдением законодательства в целях совершенствования правоприменительной практики и управления.
- Повышение потенциала лесохозяйственных и юридических служб для мониторинга и аудита.
- Содействие внедрению систем независимого мониторинга.
- Рекомендации в пользу децентрализации правоприменения и расширения возможностей населения и местных органов управления для участия в процессах правоприменения и управления.
- Поощрение инициатив, призванных обеспечить гармонию и согласованные действия по реализации законов, регулирующих управление трансграничными лесными ресурсами, а также охрану лесов от пожаров.

Ресурсы диких животных

- Безотлагательное принятие мер по созданию системы мониторинга состояния ресурсов африканских диких животных и трансграничной торговли дикими животными, включая поддержку независимого мониторинга.
- Определение параметров исходной ситуации, включая влияние лесозаготовительной деятельности на устойчивость ресурсов, а также масштабы и характер противозаконной торговли мясом африканских и других диких животных.
- Введение и ужесточение нормативных организационно-контрольных положений по торговле мясом африканских и других диких животных на территориях промышленного концессионного лесопользования и на трансграничных территориях.
- Получение поддержки правительства, неправительственных организаций и многосторонних организаций для мониторинга, обмена информацией и рационального управления ресурсами диких животных, включая изучение возможностей использования альтернативных источников белков и борьбу с браконьерством и противозаконной торговлей мясом диких животных Африки.

Лесное хозяйство

- Разработка и выполнение обоснованных планов хозяйственной деятельности — для всех лесов.

- Развитие сотрудничества в области управления трансграничными лесными ресурсами, включая ресурсы диких животных, в целях сокращения масштабов противозаконной деятельности.
- Обеспечение контролируемости и прозрачности процессов управления лесами посредством выявления лиц, виновных в нарушении местного и национального лесного законодательства, и применения соответствующих санкций.
- Использование подходов, предусматривающих участие всех заинтересованных сторон в процессах управления лесами, в целях повышения эффективности правоприменения и управления в лесном секторе.
- Развитие и поддержка инициатив по созданию альтернативных возможностей жизнеобеспечения в целях снижения уровня бедности в лесных поселках.
- Учет гендерных аспектов при установлении правил ведения лесного хозяйства.
- Адекватная поддержка и ресурсообеспечение лесохозяйственных структур в период восстановления экономики после конфликтов во избежание повторного их разжигания в связи с трудностями возобновления торговли лесной продукцией.

Финансирование

- Анализ экономических реформ, включая структурную перестройку, во избежание угрозы снижения потенциала системы правоприменения и управления и в целях включения задач правоприменения и управления в стратегические программы борьбы с бедностью в качестве одного из приоритетных направлений.
- Принятие соответствующими органами государственной власти решения об обязательном реинвестировании в лесной сектор определенной части средств, получаемых за счет повышения эффективности правоприменения и управления в этом секторе, в том числе через национальные лесохозяйственные фонды.
- Усиление поддержки в реализации А-ФЛЕГ со стороны партнеров по решению проблем развития.
- Использование рыночных рычагов, включая сертификацию, и рационализация налогово-финансового режима в лесном секторе в целях повышения заинтересованности в оптимизации управления, устойчивом развитии лесного сектора и глубокой переработке сырья.
- Изучение возможностей внедрения новых механизмов финансового обеспечения лесного сектора, в том числе увеличение финансирования за счет повышения эффективности правоприменения и управления с помощью таких механизмов, как механизм чистого развития (Киотский протокол), долги в обмен на охрану природы, и иных инновационных механизмов финансирования.

Рынки и торговля

- Разработка проектов соглашений о сотрудничестве между торговыми партнерами, странами-потребителями и странами-производителями и предприятиями в целях укрепления базы правоприменения и управления в лесном секторе.
- Разработка проектов соглашений о сотрудничестве в целях решения проблем трансграничной торговли (включая торговлю мясом африканских диких животных).
- Создание механизмов информационного обеспечения финансовых организаций по вопросам правоприменения и управления в лесном секторе.