



# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ

## с незаконными рубками и нелегальным оборотом древесины: пути повышения эффективности международных программ борьбы с незаконной деятельностью в лесном секторе

(краткий отчет об итогах 19-го заседания Круглого стола по вопросам устойчивого развития Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР))

© WWF–Canon / Edward PARKER

**Н**ижже представлен краткий отчет об итогах дискуссий, состоявшихся 8–9 января 2007 г. в Штаб-квартире ОЭСР в Париже. Полный текст документа размещен в информационной системе ОЭСР «ОЛИС».

Для получения дополнительной информации просим обращаться к главному советнику г-ну Р. Доорнбошу: Richard Doornbosch, Round Table on Sustainable Development, OECD, 2 rue Andre Pascal, 75775 Paris Cedex 16 Тел.: +33 1 45 24 14 57; электронная почта: Richard.doornbosch@oecd.org

1. Меры воздействия на спрос и меры воздействия на предложение нельзя принимать отдельно друг от друга, но в структуре дискуссии эти две стороны процесса разделены с тем, чтобы более четко и сфокусированно оценить разные существующие подходы. Участники заседания сначала рассмотрели весь спектр мер воздействия на предложение, а затем перешли к воздействию на спрос. В заключении были представлены практические рекомендации по повышению эффективности международных усилий, направленных на борьбу с незаконными рубками.

### 1) Меры воздействия на предложение

Существует реальная опасность того, что принимаемые в настоящее время меры против незаконной лесозаготовительной деятельности, в конечном итоге, приведут к росту затрат легальных лесозаготовителей на выполнение требований закона без оказания серьезного воздействия на нелегальные заготовительные структуры.

2. До сих пор не предпринималось никаких серьезных попыток оценить в количественных показателях или «измерить» воздействие принимаемых мер на затраты легальных и нелегальных лесозаготовительных предприятий. В общем отмечено, что большинство международных инициатив последних лет сфокусировано на мерах, которые возлагают дополнительное бремя затрат на легальных производителей древесины. Но эмпирических доказательств правильности такой оценки явно недостаточно.

3. Выяснилось, что с точки зрения бизнеса неверным представляется утверждение о недопустимо высокой «цене» обеспечения законности. Согласно сказанному, наоборот,



ценой бездействия (т. е. отсутствия мер по обеспечению законности) является в высшей степени искаженная ситуация на рынке и снижение прибыли легальных заготовителей. Нелегальные производители благодаря более низким затратам на производство всегда могут ослабить позиции законных производителей и снижают рыночные цены. Безусловно, это утверждение верно только тогда, когда принимаемые меры действительно обеспечивают законность. В противном случае они лишь увеличивают издержки легальных поставщиков древесины, и, в конечном итоге, еще больше ухудшают ситуацию на рынке.

4. Исходя из этих соображений сделан вывод о необходимости более пристального внимания к влиянию программных мер на разницу в цене на продукцию легальных и нелегальных поставщиков в процессе формирования политики в данной области. В этой связи было бы весьма интересно провести более детальный сравнительный анализ схем сертифи-



кации в разных странах и регионах мира, затрат на их использование и результатов их внедрения в плане влияния на конкурентоспособность разных регионов и производителей.

5. Воздействие мер на разницу в затратах на легальную и нелегальную лесозаготовку иногда трудно оценить, так как легальную деятельность бывает трудно отличить от нелегальной. С такой ситуацией столкнулась Индонезия, где радикальные меры привели, по всей видимости, к росту затрат и легальных, и нелегальных лесозаготовителей, поскольку грань между ними оказалась весьма тонкой.

6. Далее было отмечено, что на практике радикальные меры нанесут особо сильный удар по «маленькому человеку с пилой», а «большие люди с банковскими счетами» смогут откупиться. По той же причине представляется важным расширить диапазон этой дискуссии с включением в нее других направлений и ведомств, например возможностей использования законов о борьбе с отмыванием денег и соответствующих правоохранительных органов, поскольку в их распоряжении могут быть более подходящие инструменты для оказания воздействия на «большого человека с банковским счетом».

7. Кроме этих недостатков, был обозначен ряд наиболее перспективных подходов, включая налоговые реформы в Латвии и Румынии, которые позволили облегчить налоговое бремя законных поставщиков древесины, и создание в России инспекционных формирований, в состав которых входят представители местных судебных, правоохранительных, налоговых и лесохозяйственных органов, что, помимо прочего, способствует ускорению процессов судопроизводства. При создании этих формирований использовались средства государственной поддержки, но сейчас они перешли на самофинансирование.

Экономически оправданная политика борьбы с незаконными рубками должна прежде всего включать меры по повышению прозрачности и улучшению межведомственного информационного взаимодействия в странах-производителях.

8. Большинство участников отнесли улучшение информационного взаимодействия к наиболее экономически оправданным средствам противодействия распространению незаконных рубок, признав его огромное значение. В частности, необходимо укреплять системы межведомственного взаимодействия внутри стран и между разными странами. Организационно системы исполнительной власти большинства стран не обеспечивают должной координации действий: горизонтальные информационные потоки (межведомственное информационное взаимодействие) отличаются неполноценностью или вообще отсутствуют. Проекты в России и Камеруне показали, что организация обмена информацией между таможенными, налоговыми, правоохранительными и судебными органами в России и Министерством экономики и финансов и Министерством лесного хозяйства в Камеруне производит эффект антистимула к незаконной деятельности, когда люди узнают об этом. В ходе заседания несколько раз было подчеркнуто, насколько важно заручиться поддержкой министерства финансов, поскольку, во-первых, до того, как затраты на принятие мер по обеспечению законности окупятся, потребуются деньги для их финансирования, а во-вторых, (чрезмерно) высокие ставки налогов в некоторых случаях заставляют легальных заготовителей уйти с рынка.

9. Был поднят вопрос о недостаточно тесном взаимодействии между таможенными органами. Большинство участников считает, что пока нигде нет успешно функционирующих систем трансграничного взаимодействия, но при этом некоторые из них выразили мнение о возможности более эффективного использования такого механизма, как

СИТЕС. Кроме того, в качестве хорошего примера международного сотрудничества были упомянуты региональные центры информационного взаимодействия Всемирной таможенной организации. Отмечалось, что поскольку перед таможенными органами стоит много «конкурирующих» приоритетных задач, экологические преступления вряд ли окажутся на первом плане ввиду необходимости первоочередного решения таких проблем, как незаконный оборот оружия и наркотиков. Было понятно, что таможенные органы не будут уделять должного внимания данной проблеме по собственной инициативе. Для привлечения их к сотрудничеству необходимо целенаправленное обсуждение этой проблемы на соответствующем форуме. Такие шаги были сделаны в рамках азиатского процесса ФЛЕГ, но они естественно требуют дальнейшей работы в этом направлении.

10. Еще одной важной экономически оправданной мерой, которая обсуждалась на заседании, является повышение эффективности использования космического мониторинга для выявления несоответствий между разрешенными и фактическими объемами рубки. Отмечено, что эта технология не является ни новой, ни запредельно дорогостоящей. Главное — применять ее, и применять эффективно. В России, например, ситуация значительно изменилась, когда спутниковые снимки разрешили использовать в качестве улик для судебных процессов. Институтом Всемирного банка использовалась система, внедрение которой заняло 3 года и обошлось Камеруне примерно в 1,5 млн долларов США в год, а Индонезии — в 1 млн долларов США в год. Был задан вопрос о том, почему страны-производители не внедряют подобных систем в более широких масштабах за счет финансовых средств, предоставляемых международным сообществом.

11. Еще одним целесообразным и экономическим оправданным направлением инвестирования средств была названа система отслеживания происхождения круглого леса, созданная в Японии.

И у стран-производителей, и у международного сообщества есть веские основания для инвестирования средств в обеспечение устойчивости лесов.

12. Несмотря на то, что затраты на повышение эффективности правоприменения в лесном секторе вполне могут окупаться (о чем свидетельствует опыт ряда стран-производителей), у международного сообщества есть веские основания для оказания отдельным странам содействия в сохранении лесов и борьбе с незаконными рубками. Было отмечено, что международное сообщество могло бы предоставлять финансирование для покрытия первоначальных затрат на такие мероприятия по повышению эффективности правоприменения в лесном секторе, как создание систем отслеживания происхождения круглого леса. Некоторые из многолесных стран относятся к наименее развитым странам, у которых нет капитала и ресурсов для выполнения подобных задач своими силами.

Предотвращение исчезновения лесов следует включить в международный режим противодействия изменению климата.

13. Участники заседания указали на те огромные возможности, которые сейчас открываются для установления рыночной стоимости экологических ценностей посредством включения параметров предотвращения исчезновения лесов и средств, инвестированных в устойчивое лесопользование, в режим противодействия изменению климата. Это может решить проблемы, связанные не только с заготовкой древеси-



ны для промышленного использования, но и с заготовкой топливной древесины, на долю которой приходится 80 % общего объема рубок в тропических лесах.

14. Во многих странах, где исчезновение лесов и лесозаготовка еще не набрали высоких темпов, производство деловой древесины на экспорт, по мнению некоторых партнеров, оказывающих этим странам содействие для целей развития, является единственно возможной стратегией развития. Такими странами являются, например, Либерия и Демократическая Республика Конго. Но прежде чем выбрать этот путь развития, им необходимо более серьезно изучить ситуацию, чтобы выяснить, действительно ли это является единственным целесообразным видом экономического использования лесов, или все же есть другие возможности для получения выгод за счет сохранения лесов, например посредством использования такого механизма, как рынок углеродных кредитов. Очевидно, что сейчас тем, кто занимается решением проблем изменения климата и решением проблем развития, необходимо объединить усилия для того, чтобы определить, как углеродные кредиты можно использовать на благо людей и леса.

## II) Меры воздействия на спрос

Схема ЕС ФЛЕГТ не является высокоэффективной, но громкая пропаганда и положительные побочные эффекты оправдывают ее существование.

15. На сегодняшний день европейская схема ФЛЕГТ охватывает в своем оптимальном виде только 3 % делового круглого леса и примерно 20 % всех видов древесной продукции из стран высокого риска, поэтому участники заседания заключили, что она малоэффективна, но со временем может стать весьма перспективным инструментом. Помимо ограниченности географического диапазона действия этой схемы, было указано на ряд ее других недостатков. Одним из серьезных пробелов является то, что ее применение ограничивается только продуктами первичной переработки. Кроме того, было указано на отсутствие системы отслеживания товарных потоков для предотвращения проникновения нелегальной продукции через третьи страны, а также на то, что отдельным странам ЕС следует принять такие дополнительные меры, как введение соответствующей политики закупок.

16. По мнению участников заседания, ценность схемы ЕС ФЛЕГТ состоит в предупреждении участников рынка о наличии возможностей отличать легальную продукцию от нелегальной и в появлении рынка, способного отторгать нелегальную продукцию. Это может оказать пропагандистское воздействие за счет того, что частные компании и потребители захотят покупать больше продукции подтвержденного законного происхождения. Это также может усилить воздействие сертификации в странах-производителях. Кроме того, некоторые участники отметили, что торговый аспект является только одним из двух рычагов схемы ФЛЕГТ, а другим является финансовая поддержка и техническое содействие в оздоровлении систем управления в

странах-производителях. По мнению ряда участников, этот рычаг играет еще более важную роль.

17. С помощью ФЛЕГТ можно также продемонстрировать реальные возможности использования схемы лицензирования применительно к древесной продукции и сбора данных для оценки эффективности такой системы. По мнению участников, это важно, учитывая, что технические задачи остаются на повестке дня, в частности задачи, связанные с необходимостью расширения диапазона действия схемы, чтобы она охватывала не только продукты первичной переработки, но и продукцию более глубокой переработки. Некоторые участники указали на то, что, кроме технических и институциональных проблем, следует обратить внимание и на высокую стоимость обеспечения законности.

Такое решение, как расширение географического диапазона действия ФЛЕГТ для включения в этот процесс других важных стран-импортеров, сочтено нереалистичным.

18. Хотя, казалось бы, все согласились с тем, что создание многосторонней схемы должно быть наиболее эффективным способом создания рынка, способного распознавать и не пропускать нелегальную продукцию, участники, судя по всему, были не склонны к проработке этого вопроса. Они приняли утверждение о наличии «политических трудностей реализации такой схемы» исходя из того, что 20-летний процесс переговоров не привел к большим достижениям.

19. Некоторые участники пришли к заключению о необходимости скорейшего расширения двусторонней системы посредством обеспечения участия большего количества стран-производителей и потребителей для повышения ее эффективности. По результатам анализа торговых потоков сделан вывод о том, что особо важно обеспечить участие в ней США, Японии, Китая и России. По мнению других участников, наивно думать, что США и Китай захотят подключиться

к европейской схеме. Если бы у этих стран были серьезные намерения подписать соглашение об участии, то они бы с самого начала принимали более активное участие в ее разработке. По данным, имеющимся у участников заседания, никаких серьезных консультаций или диалога между ЕС и этими странами не велось и не ведется, и это, по их мнению, является серьезным упущением. Как сказал один из участников, с логической точки зрения, возможно, это нормально, но не с политической.

20. Было отмечено, что для эффективного использования процесса ФЛЕГТ не обязательно превращать его в многостороннюю систему. Уроки, извлеченные при формировании ФЛЕГТ, следует учесть при создании новой многосторонней системы торговли.

21. Более того, не потребуются официального подписания соглашения о присоединении к ФЛЕГТ другими странами для обоснования глобального диапазона действия этой системы. Европейские и калифорнийские стандарты по выбросам выхлопных газов, например, заставили многих крупных производителей автомобилей изменить свои стандартные технологии, чтобы получить доступ к рынкам



© Группа «КЕДР»



автомобилей с низкими уровнями выбросов, без введения соответствующих нормативных требований. То же самое может произойти со схемами лицензирования и сертификации. Как только в системы лицензирования и отслеживания происхождения древесины начнут поступать инвестиции, предельно низкая стоимость расширения этой системы для охвата других рынков может оказаться стимулом для такого расширения.

22. И наконец, участники обсудили сроки реализации программы ФЛЕГТ. Система торговли будет создана и начнет функционировать не ранее 2009 г., и то лишь в тех нескольких странах, с которыми ЕС начнет переговоры в 2007 г. (Индонезия, Малайзия, Гана и, возможно, Камерун). Теоретически увеличение количества участников может быть весьма стремительным, поскольку к тому времени уже должны появиться необходимые для этого системы и знания, но практически никто не верит, что это реально.

ВТО следует использовать с целью обсуждения мер по обеспечению возможностей для распознавания легальной и нелегальной продукции.

23. Было подчеркнуто, что правила ВТО позволяют правомерно делать выбор в пользу других направлений государственной политики, например охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов. Урегулирование недавних споров показало, насколько важно сохранять баланс между торговыми и неторговыми ценностями. ВТО является подходящим форумом для проведения дискуссий по вопросам торговли и охраны окружающей среды. Для этих целей был создан специальный комитет по торговле и охране окружающей среды, но в течение последних 10 лет его использование не дало больших положительных результатов. На этом направлении есть большие перспективы для улучшения ситуации.

Недостатки сертификационных схем можно устранить.

24. Отмечено, что в области сертификации еще есть определенные недостатки, которые необходимо устранить. Прежде всего, это ограниченный региональный охват, преимущественно в развитых странах, который в течение какого-то времени, по всей вероятности, будет оставаться таковым даже в случае реализации готовящихся в настоящее время проектов. Во-вторых, речь шла о недостаточной «связанности» между схемами ввиду применения разными странами разных стандартов. В-третьих, увеличение количества разных схем может стать причиной снижения стандартов сертификации и привести общественность в замешательство. И наконец, участники обратили внимание на конфликт интересов между различными аккредитационными органами.

25. Говоря о положительных сторонах, участники отметили высокие темпы увеличения площадей сертифицированных лесов в последние годы. На некоторых рынках действительно существуют надбавки к цене в размере 8-25 %, хотя один из участников сказал, что ему не нравится термин «надбавка», так как затраты на обеспечение легальности производства все равно перевешивают повышение цены. Общественное мнение действительно повлияло на ситуацию на рынке, заставив компании и страны продумывать свои действия. Накоплен значительный опыт отслеживания маршрутов продукции деревопереработки, а сейчас ведется работа по обеспечению взаимного признания разных систем в целях снижения затрат на обеспечение соответствия установленным стандартам. В целом почти все участники, кажется, согласны с тем, что сертификация как рыночный рычаг иг-

рует крайне важную роль в улучшении ситуации в странах-производителях.

### III) Пути повышения эффективности международных усилий по борьбе с незаконными рубками: практические решения

26. Заседания Круглого стола проводятся не для достижения какого-либо конкретного конечного результата или выработки плана действий. Но эти дискуссии создают прекрасную возможность для подведения итогов международной работы по решению сложных проблем глобального значения. По этой причине хотелось бы поделиться некоторым наблюдением, касающимся путей дальнейшего продвижения вперед.

27. Участники заседания отметили, что во многих случаях не учитывается общий контекст дискуссий по борьбе с незаконными рубками. Если беспокоящие нас проблемы исчезновения лесов и распространения незаконных рубок должны решаться на международном уровне, то необходимо знать и учитывать глобальный контекст. Сейчас нет сформулированных глобальных целей, задач и концепции, на основании которых можно было бы разработать план с определенными сроками выполнения. В итоге, принимается много разных мер, но нет достаточно тесного взаимодействия между странами и между разными ведомствами на глобальном или хотя бы региональном уровне. Не выявлены информационные пробелы, а скоординированные действия по решению этой задачи отсутствуют.

28. Критически необходимо глобальное информационное взаимодействие, так как нелегальные лесозаготовители отличаются невероятной «изобретательностью». Любая лазейка будет использоваться ими для «внедрения» нелегальной древесины в процесс поставок сырья и производства продукции. Отмечено, что в высшей степени целесообразным является предложение потратить определенное время и силы группы специалистов на разработку основных принципов создания глобальной платформы и выявление тех существующих механизмов или организаций, которые могли бы послужить связующими звеньями с такой системой.

29. Участники заседания выдвинули следующие конкретные предложения:

- обеспечить участие таможенных органов и привлечь их к сотрудничеству, используя тот или иной форум для обсуждения данной проблемы;
- поднять в ВТО вопрос о возможности введения запрета на ввоз нелегальной древесной продукции посредством установления требования о предъявлении доказательств легальности на границах;
- включить показатели предотвращения исчезновения лесов и устойчивого лесопользования в международный режим противодействия изменению климата;
- оказывать необходимое внешнее содействие наименее развитым странам в финансировании инвестиционных расходов на создание систем отслеживания происхождения древесины и совершенствование систем правоприменения;
- начать глобальный диалог (как минимум с участием ЕС, США, Китая и Японии) на предмет создания и развития системы торговли, аналогичной ФЛЕГТ.



Рабочий перевод с английского языка предоставлен Всемирным банком.

Источник: [http://www.oecd.org/document/55/0,2340,en\\_21571361\\_33995336\\_37968055\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,2340,en_21571361_33995336_37968055_1_1_1_1,00.html)