



Борьба с незаконными рубками: роль европейского законодательства и место гражданского общества

© Н. Шматков



Интервью с **Эмили Анвин**, общественная организация ClientEarth

8 ноября 2013 года в Москве состоялся «круглый стол» на тему «Новое европейское законодательство по древесине: роль гражданского общества», организованный европейской общественной организацией ClientEarth и WWF России.

В обсуждении участвовали эксперты ряда российских общественных организаций экологической и социальной направленности, заинтересованных в обеспечении легальности и устойчивости лесопользования, а также представители лесной науки, образования и мониторинговой организации «НЭПКон».

Регламент (ЕС) № 995/2010 Европейского парламента и Совета от 20 октября 2010 года об обязанностях операторов, размещающих лесоматериалы и продукцию из древесины на рынке (далее — Еврорегламент), вступил в полную силу 3 марта 2013 года. С этого момента поставка на рынок ЕС лесоматериалов и продукции из древесины, заготовленной с нарушением применимого законодательства страны, в которой она заготовлена, считается правонарушением. Также операторы — компании, размещающие лесоматериалы и продукцию из древесины на европейском рынке, — законодательно обязаны разработать и внедрить системы должной добросовестности, которые будут обеспечивать эффективную оценку и минимизацию рисков поставки не-

легальной продукции. Тем не менее новое европейское законодательство не только важно для лесного бизнеса, но и дает возможность общественным организациям влиять на практику лесопользования.

В Еврорегламенте общественным организациям отводится большая роль — в условиях ограниченности ресурсов, имеющихся для обеспечения эффективного правоприменения положений Еврорегламента, компетентные органы власти ЕС, на которые возложен контроль за реализацией требований этого документа, не полагаются только на выборочные проверки операторов. Согласно Еврорегламенту, основанием для проверок является информация о возможных нарушениях требований законодательства компаниями — лесоимпортерами и их поставщиками в странах, где заготавливается древесина, в том числе в России. Сейчас есть несколько примеров разбирательств, касающихся поставки в ЕС незаконно заготовленной древесины тропических видов, и все они стали известны благодаря общественным организациям, информировавшим компетентные органы власти ЕС о соответствующих нарушениях.

Участники встречи пришли к выводу о том, что государство может помочь компаниям — лесоэкспортерам и их поставщикам в обеспечении соответствия требованиям Еврорегламента и, соответственно, сохранения их доли рынка в ЕС в долгосрочной перспективе, совершенствуя систему прозрачности информации о лесопользовании и обороте продукции из древесины.

Участники заседания «круглого стола» договорились о необходимости взаимодействия российских и европейских общественных организаций для обеспечения эффективного применения Еврорегламента, призванного ограничить международную торговлю нелегально заготовленной древесиной, на практике.

Эмили Анвин, координатор проекта, юрист международной общественной организации ClientEarth, любезно согласилась дать эксклюзивное интервью журналу «Устойчивое лесопользование».

© Н. Шматков



Участники «круглого стола»



© Н. Шматов

— Эмили, расскажите, пожалуйста, о вашей организации.

— ClientEarth — это общественная организация, которая занимается решением экологических проблем с точки зрения правовой перспективы. В сферу внимания ClientEarth входит широкий спектр вопросов, связанных с энергетикой, биоразнообразием и лесным хозяйством. В нашей организации я отвечаю за работу Лесной программы по Евро-регламенту.

В ClientEarth работает около 50 сотрудников, большинство из них — юристы. Сейчас у организации три офиса: в Лондоне находится штаб-квартира, работа офиса в Брюсселе связана преимущественно с институтами ЕС, офис в Польше занят в основном вопросами развития энергетики в этой стране.



Эмили Анвин

— Как Вы можете охарактеризовать реализацию Евро-регламента странами — членами ЕС? Есть ли сложности?

— Пока реализация Евро-регламента в странах ЕС вызывает смешанные чувства. Есть примеры успешной его реализации. В других случаях становится очевидным, что необходима дальнейшая работа со стороны стран — членов ЕС. Имеется целый ряд сложностей, требующих решения, в том числе правового, юридического и организационного характера. Основной проблемой, с нашей точки зрения, является обеспечение единого подхода к реализации Евро-регламента на всей территории ЕС, чтобы все страны — члены обеспечили правоприменение данного документа, причем корректное и по возможности одинаковое. Сейчас наблюдается ситуация, когда правоприменение ключевых положений законодательства и готовность к нему по-разному воспринимаются в странах — членах ЕС, поэтому существенная часть нашей работы направлена на преодоление сложностей, препятствующих формированию единого подхода к правоприменению.

— Чем объясняется различие подходов к обеспечению реализации Евро-регламента в разных странах — членах ЕС: различными политиками по его применению или ресурсами и потенциалом для внедрения и обеспечения правоприменения в разных странах?

— Считаю, что это вызвано обоими факторами. Евро-регламент — это часть европейского законодательства, что подразумевает его реализацию в каждой стране — члене ЕС путем принятия и обеспечения правоприменения своих собственных национальных нормативно-правовых актов. На практике это означает, что органам государственной власти и управления в каждой стране необходимо выработать определенные подходы, основанные на глубоком понимании Евро-регламента и принципов его действия. В некоторых случаях выделение достаточных для этого ресурсов зависит от политического решения, а также от экономической и политической ситуации в каждой стране и от ее заинтересованности. Для стран — членов ЕС вопросы лесного хозяйства, торговли лесопродукцией и другие вопросы, затрагиваемые Евро-регламентом, имеют разное значение, что во многом объясняет значительные различия в понимании и внедрении документа разными странами.

Имеется и другая проблема: для всех стран — членов ЕС этот закон довольно необычен. Он относится к новым и довольно нетипичным средствам правового регулирования частного сектора.

— Существуют ли примеры использования подобных правовых актов для регулирования в других отраслях?

— Да, в других отраслях и секторах такие примеры есть. Сравнение внедрения Евро-регламента и отдельных его элементов с опытом по аналогичным правовым актам или их элементам в других секторах, информирование об этом опыте органов государственной власти и управления в странах — членах ЕС представляются очень важной и интересной задачей. Такая работа проводится в настоящее время, и на начальном этапе внедрения Евро-регламента мы придаем ей большое значение.

Для ответственных органов государственной власти и управления внедрение Евро-регламента потребовало новых знаний о характере торговли лесоматериалами

и продукцией из древесины в своих странах, начиная с технических аспектов, которые для специалистов лесного сектора являются базовыми. Однако многие сотрудники органов государственной власти и управления не располагают ими.

Еще раз подчеркну разный уровень внедрения данного законодательства в странах — членах ЕС. В некоторых странах проведена огромная работа по его внедрению, в других, с нашей точки зрения, приложено недостаточно усилий. Очень важно в сжатые сроки обеспечить корректное и унифицированное внедрение Евро-регламента.

— Евро-регламент вступил в силу с 3 марта 2013 года, тем не менее правоприменительная практика по этому правовому акту ограничивается единичными случаями. Можно ли в таком случае говорить о каком-то переходном периоде, после которого следует ждать более жестких мер по его применению? Когда Евро-регламент заработает в полную силу?

— Как вы, конечно, знаете, никакого официального переходного периода по вступлению закона в силу нет. Тем не менее странам — членам ЕС потребовалось время для внедрения Евро-регламента. Без сомнения, данный закон должен был применяться с момента вступления его в силу, т. е. с 3 марта 2013 года. Для эффективного применения любого нового законодательства требуется время. Несмотря на некоторые проблемы, нельзя сказать, что ситуация с внедрением Евро-регламента кардинально отличается от внедрения в действие другого общеевропейского правового акта, обычно также занимающего определенное время и предполагающего усилия со стороны стран — членов. Необходимо быть реалистичными в том, что для внедрения закона и формирования правоприменительной практики требуется время.

Безусловно, в отношении некоторых стран — членов ЕС можно сказать, что они избрали более долгий путь на первых стадиях внедрения Евро-регламента. Это объясняется комплексом причин. В этих странах есть понимание того, что такое законодательство является новым для лесного сектора, и они дают время заинтересованным сторонам адаптироваться и внедрить необходимые процедуры. Кроме того, органам государственной власти и управления стран — членов следует самим разобраться в тонкостях вопросов торговли лесоматериалами и продукцией из древесины, в принципах работы компаний и сформировать собственный опыт, необходимый для эффективного внедрения Евро-регламента, в том числе исходя из результатов первых проверок. Также странами — членами уже осуществляются первые проверки компаний, а в ряде случаев ведутся следственные действия в отношении некоторых из них. Конечно, такая деятель-



© М. Гурьянов



ность проводится не всеми странами. Между компетентными органами власти сейчас осуществляется интенсивный обмен опытом в сфере внедрения Еврорегламента, что также является неотъемлемой частью формирования единого подхода к его внедрению.

Пока трудно ответить на уместный вопрос, когда Еврорегламент заработает в полную силу. Необходимо принять во внимание еще несколько факторов. Чтобы их понять, надо вернуться к целям и задачам этого законодательства. Цель принятия Еврорегламента — борьба с оборотом незаконно заготовленной древесины, причем на международном уровне ставится задача по его сокращению, а на территории ЕС — по полному прекращению. Главной стороной, на которую возлагается ответственность по достижению этой цели, являются компании частного сектора, осуществляющие торговлю лесоматериалами и продукцией из древесины. Безусловно, для наиболее эффективного достижения целей Еврорегламента компетентные органы власти должны вести работу с компаниями и помочь им корректно исполнять требования законодательства. В то же время необходимо обеспечить реальную угрозу применения мер воздействия в отношении сторон, которые не выполняют предусмотренные в рамках реализации Еврорегламента требования. Есть все основания ожидать того, что в ближайшие полгода-год правоприменительная практика будет более целенаправленной.

— В России полагают, что Еврорегламент является торговым барьером, который создан лоббистами, защищающими интересы европейских лесопромышленников с целью борьбы с российскими конкурентами. Вы разделяете эту точку зрения?

— Эту точку зрения я не разделяю, но она не вызывает у меня удивления, поскольку подобные опасения высказываются во многих странах — производителях лесоматериалов и продукции из древесины, не входящих в ЕС. Считаю, что перед Еврорегламентом такие цели не ставились. Необходимо учитывать, что его требования в равной степени распространяются на лесоматериалы и продукцию из древесины, заготовленную как за пределами ЕС, так и на его территории.

Конечно, вопрос, как законодательство применяется на практике, возвращает нас к теме внедрения Еврорегламента странами — членами ЕС. Я считаю, что данный документ не выполняет роль торгового барьера. Европейский рынок лесоматериалов и продукции из древесины в большой степени зависит от поставок из-за рубежа, поэтому трудно представить, что европейский частный сектор поддерживал бы законодательство, которое препятствовало бы появлению необходимой продукции. Тем не менее еще раз подчеркну, что это должно получить подтверждение на практике: очень многое зависит от внедрения Еврорегламента странами —

членами. Из опыта правоприменения данного документа должно быть очевидно, что его требования в полной мере распространяются и на древесину, заготовленную в ЕС, и правоприменительные действия компетентных органов стран — членов в этом отношении логичны и понятны.

Согласно Еврорегламенту, компетентные органы власти на основе оценки рисков должны разработать подход к осуществлению проверок. Таким образом Еврорегламент предполагает оценку рисков, связанных с легальностью лесоматериалов и продукции из древесины в разных странах, компетентными органами власти. Анализ этих рисков и основанные на его результатах планирование и реализация проверок необходимы для эффективной реализации компетентными органами власти своих функций — им необходимо иметь четкое представление о том, что происходит.

С другой стороны, это законодательство было принято для того, чтобы изменить сложившуюся практику исходя из признания того, что незаконно заготовленная древесина действительно поставляется на рынок ЕС. Безусловно, перед ЕС как одним из крупнейших потребителей продукции из древесины стояла задача трансформировать свой рынок, чтобы он стимулировал борьбу с незаконными рубками, а не их развитие. Очевидно, это предполагает изменение сложившейся практики торговли продукцией из древесины. Если через определенное время мы не увидим никаких изменений, можно будет говорить о том, что законодательство не работает и не достигает своих целей.

— Каковы цели ClientEarth в отношении Еврорегламента?

— Наша общая цель — обеспечить в конечном итоге эффективность Еврорегламента, чтобы он был внедрен, заработал в полную силу и осуществлялось его эффективное правоприменение. Эта цель согласуется с другими приоритетными направлениями нашей работы по вопросам лесопользования и лесопромышленности. Одна из наших целей — обеспечить взаимосвязь мер по совершенствованию рынка с мерами по совершенствованию лесопромышленности в странах, в которых ведется заготовка древесины, направленных на обеспечение прав и интересов различных заинтересованных сторон, включая гражданское общество, и призванных улучшить управление лесами и использование лесных ресурсов.

Часть положений Еврорегламента, как я уже говорила, относится к признанию роли ЕС в формировании спроса на лесоматериалы и продукцию из древесины. Еврорегламент полностью согласуется с другими положениями законодательства и стратегическими приоритетами, реализующимися в рамках Плана действий FLEGT¹, который направлен на развитие ответственного лесопромышленности, борьбу с незаконным лесопользованием и обеспечение устойчивости использования лесных ресурсов. Таким образом, наша работа по обеспечению эффективного внедрения Еврорегламента полностью согласуется с этими целями. Кроме того, Еврорегламент, будучи правовым механизмом, устремленным на развитие торговли законно заготовленной древесиной, обладает потенциалом совершенствования лесопромышленности и в более широком контексте. В данном ключе особое значение имеет направление работы нашей компании по обеспечению эффективного внедрения рассматриваемого закона на уровне стран — членов и по расширению содействия со стороны институтов ЕС, прежде всего Европейской комиссии, по разъяснению особенностей внедрения и правоприменения Еврорегламента. Это и является основной задачей ClientEarth.

Чтобы решить такую задачу мы сотрудничаем как с организациями гражданского общества, так и с лесным сектором. Хотя основная деятельность ведется непосредственно

¹ FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) — процесс совершенствования правоприменения и управления в лесном секторе и торговле.



в ЕС, часть нашей работы связана с ключевыми странами — производителями лесоматериалов и продукции из древесины, особенно с теми, которые имеют наибольшее значение для рынка ЕС, что включает распространение опыта и повышение информированности о последствиях введения в действие Еврорегламента и создаваемых им возможностях. При условии эффективного внедрения Еврорегламент может способствовать изменению основ торговли лесоматериалами и продукцией из древесины как в ЕС, так и за его пределами.

Кроме того, мы ведем работу по взаимодействию Еврорегламента с законодательством других стран, действующим в целях предотвращения торговли лесопродукцией из незаконно заготовленной древесины. Наиболее активными в этом вопросе странами являются США и Австралия. Мы занимаемся сравнительным анализом законодательства, его внедрения и правоприменения с целью гармонизации международного законодательства, направленного на борьбу с незаконными рубками и торговли незаконно заготовленной древесиной.

— До того, как мы перейдем к обсуждению роли гражданского общества в решении проблемы незаконных рубок, разрешите спросить о том, работаете ли вы с компетентными органами власти стран — членов ЕС?

— Мы достаточно тесно сотрудничаем с компетентными органами власти в нескольких направлениях. В частности, совместно с Королевским институтом международных отношений проводим серию семинаров для сотрудников компетентных органов власти, на которых рассматриваются два основных вопроса: обмен опытом по внедрению Еврорегламента и правоприменительной практике; лучший опыт применения аналогичного законодательства в других секторах. Кроме того, наши семинары способствуют взаимодействию и обмену опытом между представителями компетентных органов разных стран. Мы работаем также напрямую с отдельными компетентными органами власти по конкретным вопросам, связанным с внедрением Еврорегламента.

— Оказывают ли компетентные органы власти помощь операторам, например, в разработке и внедрении систем обеспечения должной добросовестности, повышении их информированности о Еврорегламенте или в других вопросах?

— Такие примеры есть, хотя их немного. Так, компетентный орган власти Великобритании ориентирован на повышение потенциала операторов как компаний, наиболее затронутых введением в действие нового законодательства, на эффективное внедрение Еврорегламента и развитие их возможностей. Эта работа направлена, в том числе, на распространение передового опыта компаний, которые уже разработали и внедрили эффективные системы обеспечения легальности продукции в цепочках поставок. Наша роль за-

ключается в информировании компетентных органов власти о том, какой опыт является лучшим в данной сфере, какие системы наиболее эффективны, какую помощь могут оказывать компетентные органы власти операторам. Частично это лежит в области внедрения Еврорегламента и его правоприменения, т. е. в какой момент компетентный орган власти должен начать строгие проверки и применять меры административного и уголовного воздействия в отношении операторов при выявлении нарушений с их стороны. Безусловно, прежде чем применить такие санкции, необходимо убедиться в том, что у операторов имеются достаточные возможности соответствовать требованиям нового законодательства. Насколько мне известно, многие компетентные органы власти видят свою роль в первую очередь в поддержке операторов во внедрении Еврорегламента и уже во вторую — в выявлении компаний, располагающих всей необходимой информацией, но игнорирующих требования Еврорегламента. В таком случае, конечно, необходима правоприменительная практика и соответствующие меры воздействия.

— Какова роль гражданского общества в Еврорегламенте? Эта роль была заложена при разработке Еврорегламента или она появилась благодаря усилиям неправительственных организаций, которые последовательно выступают за совершенствование подходов к внедрению Еврорегламента и развитию правоприменительной практики в его рамках, чтобы обеспечить эффективность данного инструмента в борьбе с незаконными рубками?

— По моему мнению, в Еврорегламенте содержатся очень ясные указания на роль организаций гражданского общества, которые непосредственно не являются объектами законодательного регулирования, не относятся к компетентным органам и определены Еврорегламентом как третья сторона. Согласно положениям документа, такие третьи стороны, включая неправительственные экологические организации и другие субъекты гражданского общества, вправе предоставлять компетентным органам власти информацию о несоответствии компаний требованиям Еврорегламента, а компетентные органы власти могут использовать эту информацию в качестве обоснования проверок соответствия требованиям законодательства. Такие положения инновационны для законодательства ЕС и вместе с тем потенциально очень эффективны, поскольку создают определенный путь участия неправительственных организаций в обеспечении эффективности Еврорегламента через предоставление соответствующей информации как непосредственно компетентным органам власти, так и операторам, которые обязаны соответствовать его требованиям. Значительная часть положений Еврорегламента указывает на требования к операторам по обеспечению законности лесозаготовок: они должны знать, каким образом осуществляются такие работы и каков риск проникновения незаконно заготовленной древесины в цепочки поставок. В большинстве случаев организации гражданского общества в странах, где заготавливается древесина, лучше осведомлены об этом или имеют большую возможность получить данную информацию, чем операторы или компетентные органы власти стран — членов ЕС. На практике выезд сотрудников компетентных органов власти за пределы ЕС не предусматривается, у них нет возможности осуществлять полевой контроль за лесозаготовками, поэтому они чрезвычайно заинтересованы в получении необходимой информации, что может оказать существенное влияние на внедрение Еврорегламента и правоприменительную практику в его рамках. Получение соответствующей информации операторами и компетентными органами власти от тех, кто ею располагает (включая общественные организации в странах, где заготавливается лесопродукция), тре-

© М. Гурьянов





© Н. Шматков



бует наличия определенного механизма, который и заложен в Еврорегламент.

Теперь уже очередь гражданского общества решить, будет ли оно участвовать во внедрении Еврорегламента. При положительном ответе ему надо определить наиболее эффективный способ заявления об информации, располагаемой общественными организациями, и привлечь внимание к случаям незаконной заготовки древесины и к способам нарушения законодательства и ухода от ответственности, к которым прибегают безответственные лесопользователи и которые имеют наибольшие негативные последствия. В том случае, если организации гражданского общества делают выбор в пользу Еврорегламента, его механизмы могут быть использованы для доведения этой информации до сведения операторов, компетентных органов власти и до других заинтересованных сторон лесного сектора, включая ассоциации лесной промышленности. По моему мнению, используя механизм Еврорегламента, организации гражданского общества могут играть важнейшую роль в обеспечении его эффективного правоприменения. Общество могло бы стать важнейшей заинтересованной стороной в его внедрении, в повышении информированности населения и органов государственной власти и управления о проблеме незаконных рубок и негативном воздействии, которое они оказывают на лесной сектор. Таким образом, роль гражданского общества во внедрении Еврорегламента чрезвычайно высока.

— Когда Вы говорите о нелегальных рубках, подразумевается ли их соответствие законодательству страны, в которой они осуществляются?

— Да. В контексте Еврорегламента рубки считаются незаконными, если противоречат законодательству страны, в которой они осуществляются. Еврорегламент устанавливает пять категорий применимого законодательства, и если при рубке нарушается положение, относящееся к одной из этих категорий, древесина считается заготовленной нелегально. Еврорегламент не предписывает странам, каким должно быть их законодательство, но требует от компаний, поставляющих лесопroduкцию на европейский рынок, чтобы используемая для ее производства древесина была заготовлена в соответствии с законодательством данной страны.

— Означает ли это на практике, что какая-то группа или неправительственная организация, заинтересованная в восстановлении законности лесопользования, наблюдая незаконные лесозаготовки, осуществляемые компанией, поставляющей лесопroduкцию напрямую или через посредников на европейский рынок, может сообщить об этом или руководству компании, или оператору (компании, непосредственно реализующей эту

лесопroduкцию на рынке ЕС), или мониторинговой организации, или соответствующим компетентным органам, чтобы они приняли соответствующие меры?

— Да, механизм именно такой. Еврорегламент не предусматривает каких-то особых каналов коммуникации. Это может быть сделано разными путями, но неправительственные организации или гражданские активисты должны учитывать, что информация должна быть заявлена грамотно, чтобы на ее основании были приняты меры. Самое главное — информация о незаконной деятельности в лесу должна быть весомой, обоснованной и подкрепленной достаточными фактами, чтобы ее всерьез восприняли ответственные сотрудники организаций, которым она адресована.

— Видите ли Вы риски, связанные с участием организаций гражданского общества в реализации положений Еврорегламента? Например, есть мнение, что некоторыми неправительственными организациями и гражданскими активистами могут манипулировать предприниматели против своих конкурентов...

— Вы задали интересный вопрос. С точки зрения компетентных органов власти не имеет значения, кто именно сообщит информацию о незаконном лесопользовании — организация частного сектора или общественная организация. Еврорегламент допускает информирование операторов, мониторинговых организаций и компетентных органов власти любой заинтересованной стороной, поэтому организации частного сектора совершенно необязательно искать посредников для передачи информации.

Тем не менее позвольте еще раз подчеркнуть, что информация о незаконных рубках или других нарушениях, связанных с лесозаготовкой или оборотом лесопroduкции, должна быть обоснованной. Компетентные органы власти не придут во внимание информацию, не подкрепленную фактами. Даже если в основе заявления о незаконной деятельности лежит лишь желание одной компании подорвать бизнес другой, то обоснованная информация о незаконной деятельности будет воспринята серьезно и повлечет за собой соответствующие действия. В том случае, если информация не обоснована, она изначально не станет предметом разбирательств со стороны компетентных органов власти. Кроме того, необходимо быть готовыми ответить на вопросы, которые могут исходить от оператора или компетентного органа власти. Не следует ждать немедленной реакции в ответ на любую поданную информацию: неизбежно возникнет диалог со стороной, которой эта информация была отправлена, с целью выяснить причины подачи информации, а также чтобы удостовериться в ее обоснованности.

— ClientEarth совместно с WWF провели в Москве «круглый стол» для российских неправительственных организаций. Кто был приглашен на это мероприятие? Какие вопросы обсуждались, удовлетворены ли вы результатами?

— На «круглый стол» были приглашены представители российских неправительственных организаций, вовлеченных в решение вопросов лесной тематики и работающих на территории европейской части России. Среди участников были и представители крупных неправительственных экологических организаций, таких как Гринпис, и небольших организаций, защищающих права коренных и малочисленных народов. Наша цель — собрать небольшую группу представителей организаций, напрямую заинтересованных в решении проблем лесного сектора, особенно проблемы незаконных рубок и торговли незаконно заготовленной древесиной на рынке ЕС.

Целью проведения этого «круглого стола» и целью сотрудничества с WWF России являлось информирование заинтересованных сторон о Еврорегламенте, различных аспектах его внедрения, появляющейся правоприменительной



практике и о том, какие возможности он предоставляет гражданскому обществу для решения проблем лесного сектора. Мы рассказали о работе Еврорегламента с точки зрения ЕС, о сложностях внедрения и путях преодоления этих проблем, а специалисты WWF — о российском законодательстве, которое можно считать применимым в отношении Еврорегламента, т. е. нарушение которого при заготовке древесины и торговле лесопродукцией должно привлечь внимание операторов, мониторинговых организаций и компетентных органов власти. Таким образом, внедрение Еврорегламента было рассмотрено комплексно, с разных сторон.

С моей точки зрения, работа «круглого стола» оказалась очень продуктивной. Представители российских общественных организаций с готовностью откликнулись на приглашение и активно участвовали в данном мероприятии. Прозвучало много вопросов, в том числе сложных. Для нас это было знаком, что участники задумались о возможности воспользоваться механизмом Еврорегламента для решения проблем российского лесного сектора, связанных с незаконными рубками. Нам было важно сделать этот первый шаг: рассказать о своем опыте работы с Еврорегламентом, ответить на вопросы и обозначить готовность к дальнейшему сотрудничеству с заинтересованными российскими организациями.

— Как Вы считаете, заинтересовались ли российские неправительственные организации возможностью сотрудничества в контексте Еврорегламента и собираются ли они воспользоваться этим дополнительным инструментом международного права, чтобы навести порядок в российских лесах с точки зрения легальности лесопользования? Были ли среди участников «круглого стола» те, которые выразили готовность к дальнейшему сотрудничеству?

— Определенный интерес был проявлен, но были и сомнения. Это хороший признак того, что участники «круглого стола» серьезно отнеслись к возможности быть задействованными во внедрении Еврорегламента. Они рассматривают такую возможность в контексте своих стратегических интересов. По моему мнению, это очень важный результат «круглого стола». Таким образом, одни участники проявили интерес, другие, которым в тот момент было менее понятно, как можно использовать Еврорегламент для решения своих стратегических задач, планируют рассмотреть такую возможность в будущем.

— Часть участников «круглого стола» проявила глубокий интерес к использованию механизма по информированию европейских заинтересованных сторон о незаконном лесопользовании, другая выразила определенные сомнения. Расскажите, пожалуйста, подробнее, какие сомнения выражали участники «круглого стола», с чем они связаны? Почему некоторые были не уверены в возможностях использования этого механизма в работе?

— Сомнения и неуверенность исходят из двух основных причин, которые возникают как на российской стороне, так и на стороне ЕС. Что касается ЕС, механизм участия общественных организаций в процедурах информирования, связанных с правоприменением в контексте Еврорегламента, пока остается недостаточно опробованным и примеры, когда гражданское общество его использовало для сообщения информации о незаконной деятельности и увидело осязаемые результаты, немногочисленны. Конечно, это остается важным направлением для совершенствования внедрения Еврорегламента. Успешные же примеры помогут эффективно внедрить закон на практике, что важно со стратегической точки зрения. Поскольку такой механизм еще только предстоит реализовать, некоторая осторожность российских неправительственных организаций вполне обоснована и хорошо объяснима. Кроме того, в отсутствие конкретных примеров сложно предсказать, в какие затраты времени, усилий

и ресурсов выльется подготовка и обоснование предоставляемой в компетентные органы власти, мониторинговые организации и операторам информации о незаконной деятельности, чтобы обеспечить необходимые результаты. Тем не менее если работу по сбору и обоснованию информации проводить эффективно и качественно, а главное, если факты незаконной лесозаготовки или теневого оборота лесопродукции действительно подтвердятся, то механизм Еврорегламента, безусловно, стоит использовать, хотя такого опыта в России еще нет.

Кроме того, некоторые сомнения в эффективности использования механизмов Еврорегламента для достижения стратегических целей общественных организаций выразались российскими участниками встречи, которые, конечно, знакомы с российским законодательством и особенностями правоприменения значительно лучше, чем я.

Подчеркиваю, что в Европейском союзе меньше всего хотели бы, чтобы внедрение Еврорегламента привело только к формальным изменениям в бумагообороте и тем более в увеличении количества документов. Это особенно стоит отметить в связи с тем, что качество и надежность некоторых документов вызывают вопросы. Например, от одного участника встречи прозвучал вопрос о том, не будет ли связано внедрение Еврорегламента просто с появлением новых документов, подтверждающих легальность лесопродукции, т. е. не будут ли появляться одни документы, подтверждающие легальность других и т. д. Безусловно, цель Еврорегламента состоит не в том, чтобы изменить документооборот, а в том, чтобы обеспечить наличие надежной информации, подтверждающей легальность.

Таким образом, считаю, что некоторые российские неправительственные организации видят Еврорегламент одним из механизмов достижения стратегических целей. Тем не менее успешность их достижения зависит как от эффективного внедрения Еврорегламента, так и от активности самих неправительственных организаций — очевидно, это тесно взаимосвязанные вопросы.

— Почему Вы решили провести «круглый стол» именно в России? Это отдельное мероприятие или часть крупного проекта либо информационной кампании? Если так, то какие страны вовлечены в эту деятельность?

— Во-первых, почему Россия? Россия — очень важная страна с точки зрения и экологического значения ее лесов, и заготовки лесоматериалов, а также торговли лесопродукцией. Целью Еврорегламента является обеспечение легальности заготовки и оборота лесоматериалов как в ЕС, так и в других странах, откуда лесопродукция поступает на европейский рынок. Очевидно, что Россия — одна из этих стран. Однако мы ведем работу не только с Россией. В частности, недавно мы провели аналогичные «круглые столы» в Гане и Камеруне с целью информирования и налаживания сотрудничества с заинтересованными неправительственными организациями в этих странах. Аналогичную цель при организации «круглого стола» мы ставили перед собой и в России: поделиться информацией о Еврорегламенте и возможностях для общественных организаций, которые связаны с его внедрением, и предложить сотрудничество, в том числе, по обмену опытом и совместной с российскими неправительственными организациями деятельности в рамках Еврорегламента, поскольку, подчеркну еще раз, мы очень высоко оцениваем потенциальные возможности этого закона не только в отношении совершенствования практики лесопользования в европейских лесах, но и за их пределами. Эти потенциальные возможности могут быть в полной мере реализованы, если заинтересованные общественные организации в странах, в которых осуществляется заготовка древесины для европейского рынка, займут активную позицию.



© Н. Шматков



— Это подводит нас к следующему вопросу: каковы дальнейшие планы ClientEarth в России. Вы планируете продолжать работу в нашей стране?

— Думаю, что в первую очередь мы продолжим распространять в России информацию о Еврорегламенте, его внедрении и об опыте нашей работы в этой сфере. Прежде всего мы будем работать с организациями, принимавшими участие в нашем «круглом столе», и с WWF как основным партнером в организации «круглого стола». Мы надеемся продолжать сотрудничество с российскими неправительственными организациями, которое должно быть построено на взаимовыгодной основе. Таким образом, в основе нашего сотрудничества с российскими партнерами будет продолжение обмена информацией о внедрении Еврорегламента на территории ЕС и опытом нашей работы. Мы также хотели бы развивать отношения с российскими неправительственными организациями в более прикладном смысле, в соответствии с их стратегическими целями. В частности, мы могли бы помочь им правильно, наиболее эффективным образом подавать информацию о лесонарушениях, которые касаются Еврорегламента, чтобы обеспечить максимальный эффект воздействия.

Мы приехали в Россию не с заранее определенными планами последующей работы, поскольку считаем, что вначале необходимо выяснить, какие российские неправительственные организации заинтересованы в работе с нами и в чем может выражаться наше содействие. Таким образом, мы продолжим диалог с российской стороной и будем открыты для дальнейшего сотрудничества, если обе стороны будут видеть в нем смысл.

— Как Вы считаете, действительно ли Еврорегламент может оказать позитивное воздействие на решение проблемы незаконных рубок в мире? Что необходимо для этого сделать?

— В определенном смысле Еврорегламент уже оказал такое воздействие. Например, в австралийском законе о противодействии незаконным рубкам ясно видны элементы Еврорегламента, т. е. последний повлиял на формирование законодательства на другом крупнейшем рынке потребления лесоматериалов. На международном уровне само принятие Еврорегламента, прохождение его через все уровни парламентский обсуждений и процедур ЕС серьезно повлияли на дискуссию о том, что позволительно, а что недопустимо в торговле лесопродукцией, и это уже весьма позитивное воздействие. Я уверена, что Еврорегламент изменит сложившиеся подходы торговли лесопродукцией. Уже повысился уровень информированности заинтересованных сторон и понимания ими проблем и вопросов, связанных с незаконными рубками, что должно сказаться на базовых принципах и практиках торговли лесопродукцией. Компании с большим вниманием относятся к контролю цепочек поставок, а компетентные органы власти активно наращивают свой потенциал и лучше разбираются в вопросах торговли лесопродукцией

в своих странах и в рисках, связанных с легальностью. Поскольку огромное значение имеет эффективность внедрения Еврорегламента, зависящая от уровня вовлеченности органов государственной власти и управления стран — членов ЕС и компаний лесного сектора, сейчас наилучший момент для организаций гражданского общества проявить себя как надежный источник информации о случаях незаконного лесопользования с целью эффективной реализации положений Еврорегламента и повышения информированности широкой общественности о негативном воздействии незаконных рубок и об ответственности потребителей в ЕС.

— В 1980-е годы начался процесс формирования добровольных механизмов подтверждения ответственного лесопользования, в том числе подтверждения легальности. В частности, в 1993 году был образован Лесной попечительский совет (FSC). Сейчас уже принимаются законодательные, юридически обязательные механизмы обеспечения контроля легальности лесопользования. По Вашему мнению, связаны ли между собой внедрение добровольных и юридически обязательных механизмов обеспечения легальности лесопользования? Имеют ли они под собой общую основу — обеспокоенность потребителей тем, что незаконные рубки наносят ущерб лесным экосистемам?

— По моему мнению, добровольные механизмы обеспечения легальности лесопользования подготовили почву для разработки и принятия Еврорегламента и аналогичного законодательства в США и Австралии. При анализе торгового оборота по разным видам лесопродукции легко заметить, что такое законодательство внедрено только в отношении лесоматериалов и продукции из древесины. Добровольные механизмы появились уже относительно давно. Благодаря им удалось показать, что эффективные способы контроля цепочек поставок и подтверждения легальности лесопродукции возможны. Кроме того, добровольные механизмы внесли существенный вклад в формирование негативного восприятия незаконных рубок, сбыта и покупки лесопродукции из древесины незаконного или неизвестного происхождения. Таким образом, добровольные механизмы являются в какой-то степени предшественниками Еврорегламента. Сейчас даже изучается возможность распространения требований, предъявляемых Еврорегламентом, на новые виды лесопродукции, незаконная заготовка сырья для производства которой также может нанести значительный ущерб лесным экосистемам, при этом на основе уже отработанных механизмов обеспечить механизмы контроля их цепочек поставок будет уже проще.

Интересен и другой аспект взаимосвязи законодательных и добровольных механизмов обеспечения легальности лесоматериалов. Например, в Еврорегламенте отмечено, что добровольные схемы лесной сертификации могут использоваться при оценке рисков и быть одним из механизмов управления ими, хотя наличие сертификата добровольной схемы лесной сертификации автоматически не подтверждает соответствия продукции требованиям Еврорегламента. И все же добровольные схемы лесной сертификации имеют определенное значение в контексте Еврорегламента. Вероятно, в будущем роль добровольной лесной сертификации в юридически обязательных механизмах обеспечения легальности лесной продукции может увеличиться.

В заключение следует отметить, что Еврорегламент — рамочный закон. Он не будет работать сам по себе, без активного участия заинтересованных сторон. Компетентные органы власти рассчитывают на активное участие неравнодушных общественных организаций, заинтересованных в прекращении незаконных рубок в странах — членах ЕС, но информация о незаконном лесопользовании должна быть абсолютно достоверной и подтвержденной фактами.

Интервью провел Н. Шматков (WWF России)

