



Министерство природных ресурсов Российской Федерации

КОНЦЕПЦИЯ МИНИСТЕРСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ 2005 года

**по проблемам правоприменения
и управления в лесном секторе
в Европе и Северной Азии
(Евразийский FLEG)
Москва 2004 г.**

(Извлечения)

Преамбула

FLEG — аббревиатура английских слов (Forest Law Enforcement and Governance), в сумме своей обозначающих политическую инициативу ряда стран по укреплению процессов правоприменения (law enforcement) и управления (governance) лесом (forest).

Основанием для формулирования и инициирования движения FLEG стал значительный рост коррупции и криминала, связанного с проникновением в мировую лесную торговлю нелегитимной древесины.

По оценкам международных организаций системы ООН и Европейского Союза, импорт древесины в страны ЕС в настоящее время состоит почти на 50 % из незаконно заготовленной тропической и на 20 % — из бореальной древесины. В ряде стран участие незаконно заготовленной тропической древесины в поставляемых на мировой рынок объемах составляет: Индонезия — до 73 %, Камерун — до 50 %, Бразилия — до 80 %. По мнению ряда неправительственных экологических организаций, рынок незаконно заготовленной древесины бореальных лесов формируется в основном за счет поставок из России и Эстонии.

В настоящее время на международном уровне, равно как и в отдельных странах, растет осознание необходимости объединения усилий и совместной ответственности стран — потребителей лесной продукции, ее экспортеров и импортеров в сфере борьбы с нелегальными лесозаготовками и торговлей.

Противодействие незаконным лесозаготовкам в терминах FLEG, включая борьбу со связанной с ними коррупцией, стало постоянным пунктом повестки дня заседаний «Большой восьмерки» (G7/G8) начиная с 1997 года. Глобальный уровень проблемы незаконных лесозаготовок был обозначен уже в 1998 году в «Программе действий по лесам стран G8».

Россия разделяет озабоченность мирового сообщества по данной проблеме и считает вопрос разработки и реализации мероприятий по усилению борьбы с незаконными рубками леса, реализацией нелегально заготовленной древесины, а

также с сопутствующей коррупцией в лесном секторе одним из наиболее важных.

В связи с этим необходимо отметить, что Россия, владеющая почти 1/4 лесных ресурсов планеты, поддержала инициативу Европейского Союза по подготовке плана действий по проблемам правоприменения, управления и торговли в лесном секторе.

В настоящее время начата подготовка к проведению в 2005 году в Санкт-Петербурге международной Министерской конференции «Переговорный процесс стран Северной Евразии по вопросам правоприменения, управления и торговли в лесном секторе» (Евразийский FLEG).

МПР России надеется на поддержку этого мероприятия и активное участие в его подготовке всех заинтересованных лесных держав региона и мира.

Обоснование

Географическое положение Российской Федерации и планетарный размер ее лесов определяют ключевую роль России в организации Евразийского движения противодействия незаконным лесозаготовкам и ассоциированным с ними преступлениям в лесном секторе, коррупции и отмыванию денег.

Существующие оценки объемов незаконных лесозаготовок в России требуют уточнения и разъяснения в терминах FLEG в связи с традиционной ориентацией экспорта древесины из РФ на рынки Европы и Азии.

Осознавая ответственность перед всем человечеством за сохранение лесных богатств, Правительство Российской Федерации ставит и планомерно решает задачу приведения лесного законодательства России в соответствие с международными принципами устойчивого управления лесами.

Для России характерна последовательность действий в области международной природоохранной деятельности, в частности в выполнении взятых на себя обязательств по наиболее важным для человечества глобальным соглашениям. Россия приняла к исполнению все рекомендации Конферен-



ции ООН по охране окружающей среды и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Конференции ООН по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.), ратифицировала конвенции о сохранении биоразнообразия и об изменении климата.

В настоящее время в Российской Федерации действуют Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 годы, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 года № 69-р, Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р, Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002–2020 гг.)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 года № 860, включающая подпрограмму «Леса», Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2003 года № 7-ФЗ, подготовлена новая редакция Лесного кодекса Российской Федерации.

Опыт региональных процессов FLEG (африканского, европейского, восточноазиатского) показал, что в первую очередь необходимо реально оценить скрытые механизмы и причины развития незаконных лесозаготовок для того, чтобы понять, как им противодействовать. Для этого необходимо:

- уточнить и оценить значимость ключевых проблемных областей незаконных лесозаготовок;
- вовлекать средства массовой информации и представителей неправительственных организаций, а также местного населения и широкой общественности в борьбу с незаконными лесозаготовками;
- объединять усилия различных секторов и развивать их взаимодействие в формировании лесной национальной политики;
- обеспечить поддержание баланса спроса и предложения лесоматериалов на уровне так называемого устойчивого лесопользования;
- постараться применять соответствующие рыночные механизмы, в частности формирование уровня платежей за лесопользование;
- совершенствовать лесное законодательство таким образом, чтобы предвидеть и предотвращать возможности нарушения законов.

Анализ проблем FLEG показывает, что и развитые, и развивающиеся страны в целом одинаково обеспокоены проблемой незаконных лесозаготовок, включая незаконную торговлю, транспортировку и переработку незаконно заготовленной древесины. Более того, все страны готовы сотрудничать в этой области, поскольку криминальное лесное хозяйство стало самой серьезной альтернативой устойчивому управлению лесами и выполнению директив ООН и Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 года в Рио-де-Жанейро, а также глобального саммита в Йоханнесбурге (2002 г.) в отношении лесов и смежных вопросов (сохранения биоразнообразия, регулирования климата планеты, либерализации торговли, устойчивого развития и т. д.).

Безусловно, искоренение незаконных лесозаготовок при реализации мероприятий процесса FLEG должно содействовать не только борьбе с преступлениями в лесном секторе, но и, главным образом, осуществлению устойчивого управ-

ления лесами. Учитывая, что борьба с преступлениями в лесном секторе каждой страны, порожденными незаконными лесозаготовками, есть прежде всего внутреннее дело каждой страны, которое требует эффективных политических решений и весьма значительного периода времени, очень важно быстрее создать условия для региональной кооперации стран в области контроля над лесной торговлей. Такая кооперация, в свою очередь, требует финансовой помощи со стороны международных донорских организаций по продвижению устойчивого управления лесами и широкого международного сотрудничества.

Поскольку незаконные лесозаготовки распространены не только в развивающихся странах, но и в индустриально развитых странах и везде они ведут к деградации, истощению и истреблению лесов, усиление и укрепление управляемости лесным хозяйством является общей задачей всех стран. В этой связи незавершенность, а то и неначатость реформ лесного хозяйства во многих странах мира в направлении устойчивого управления лесами, особенно в богатых лесами странах, способствует быстрой утрате значимости управления лесами, снижению роли лесного законодательства и ведет к потере базовых условий для контроля над коррупцией в лесном секторе.

Следовательно, Евразийский региональный процесс FLEG должен способствовать развитию устойчивого управления лесами, уточнению прав и обязанностей лесовладельцев, включая государство, упрощению лесного законодательства, а также прозрачности всей деятельности в лесном хозяйстве и в лесном секторе для общественности и контролирующих организаций, многие из которых могут быть с успехом заменены рыночными механизмами, например лесной сертификацией или кодексами хорошего лесопользования.

Нельзя недоучитывать важность реформ и улучшения законодательства вообще, и в частности в отношении борьбы с коррупцией на национальном и международном уровнях, что затрагивает всю систему национального и международного законодательства.

Нужна такая стратегия развития Евразийского регионального процесса FLEG, которая включала бы в себя не только экономические инициативы, но также развитие соответствующей общественной инфраструктуры, проведение необходимых исследований и обучение населения и специалистов. Кроме того, необходимо создать условия для эффективного использования налоговых поступлений, направляемых на устойчивое развитие лесной отрасли, в частности добиваться того, чтобы исполнение законов стало главной целью реформ лесного хозяйства и лесного сектора в целом. Только в этом случае можно будет говорить, что Евразийский процесс FLEG будет способен решать стоящие перед ним задачи.

В итоге на международной Министерской конференции в Санкт-Петербурге по организации Евразийского процесса FLEG ее участники должны выявить и уточнить соотношение усилий правительств, частного сектора и общественности в терминах FLEG с целью предотвращения, выявления и подавления незаконных лесозаготовок и ассоциированных с ними преступлений в лесном секторе. Конкретные действия по каждой позиции этой триады весьма сильно зависят от

© WWF России / Виктор ЖИВОТЧЕНКО





национальной специфики, в том числе и от традиций правоприменения.

Цель конференции

- Обсуждение общей платформы развития Евразийского процесса FLEG в отношении идентификации, отслеживания и законности происхождения древесины, а также сотрудничества в сфере таможенных служб и правоохранительных государственных институтов, включая вопросы финансирования технического и информационного обеспечения, вовлечение лесной промышленности, вопросы торговой политики и взаимоотношений с Всемирной торговой организацией. Все это будет направлено на сокращение объемов нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной в странах Северной Евразии на основе выработки согласованных межправительственных договоренностей.

Задачи

МЕТОДЫ И ТЕХНОЛОГИИ FLEG

- Обсудить методы и технологии идентификации законности происхождения древесины, включая дистанционное зондирование, анализ налоговых поступлений, анализ экспортных данных, сообщения от местного населения в лесах, сообщения от неправительственных организаций и др.
- Обсудить методы и технологии отслеживания законности происхождения древесины, включая мониторинг движения заготовленной древесины от лесосеки до конечного потребителя, внедрение в практику наилучших технологий лесопользования.
- Обсудить перспективы применения в Евразийском процессе FLEG для подтверждения законности происхождения древесины хорошо зарекомендовавших себя методов взаимного подтверждения законности древесины страной-производителем и страной-потребителем древесины.
- Обсудить возможность развития глобальной конструкции такого взаимного подтверждения законности древесины (этот вопрос требует дополнительного изучения, поскольку находится в определенном и серьезном противоречии с принципами ВТО).
- Обсудить методы разделения в торговых потоках законной и незаконной древесины, не вступающие в противоречие с принципами свободной торговли, включая:
 - усиление пограничного таможенного контроля;
 - модернизацию существующих возможностей таможенного контроля;



- дальнейшее развитие и углубление международного сотрудничества и обмена информацией по таможенным вопросам;
- значительное повышение уровня существующих возможностей таможенных служб;
- совершенствование таможенного законодательства и взаимного соответствия экспортно-импортных требований к древесине и древесной продукции;
- отслеживание потоков древесины по цепочке лесопромышленной продукции, начиная от обеспечения древесиной, через ее переработку вплоть до выхода на рынок конечной продукции.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

- Обсудить механизм институционального сотрудничества и координации смежных проблем лесного хозяйства и выполнения подписанных и ратифицированных странами Северной Евразии международных конвенций (через секретариаты этих конвенций и решения конференций сторон конвенций), имеющих прямое отношение к лесному хозяйству, а также к незаконным лесозаготовкам и ассоциированным с ними преступлениям в лесном секторе:
 - Конвенция по международной торговле редкими и исчезающими видами флоры и фауны (СИТЕС);
 - Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция);
 - Конвенция по охране всемирного культурного и природного наследия;
 - Конвенция о дальнем трансграничном переносе загрязнений атмосферного воздуха;
 - Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием;
 - Конвенция о биологическом разнообразии (UNCBD);
 - Рамочная конвенция об изменении климата (UNFCCC);
 - Конвенция OECD по борьбе с международной коррупцией.
- Обсудить формат сотрудничества Евразийского процесса FLEG с международными структурами системы ООН:
 - Форум ООН по лесам (UNFF);
 - Партнерство ООН для сотрудничества по лесам (UNCPF);
 - Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (FAO);
- Программа ООН по окружающей природной среде (UNEP);
- Министерская конференция стран Европы по защите лесов (MCPFE);
- Лусакское соглашение (Lusaka Agreement) 1996 года о сотрудничестве по осуществлению действий, адресованных незаконной торговле видами дикой фауны и флоры;

© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



- Международная организация тропической древесины (ИТТО);
- Всемирная таможенная организация (WCO — World Customs Organisation), а также с неправительственными экологическими организациями глобального уровня, в первую очередь с Всемирным фондом дикой природы (WWF) и Всемирным союзом охраны природы (IUCN).

- Стимулировать процесс разработки и принятия международной конвенции по лесам.
- Обсудить возможность включения в список критериев и индикаторов устойчивого управления лесами (Монреальский и Общеввропейский процессы) положений по пресечению незаконной заготовки древесины и торговли незаконно заготовленной древесиной.
- На министерском сегменте конференции обсудить и принять декларацию о развитии Евразийского процесса FLEG.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

- Совершенствование институциональной основы управления лесами и торговли лесной продукцией.
- Укрепление статуса государственной лесной охраны.
- Совершенствование взаимодействия правоохранительных органов с государственной лесной охраной по пресечению самовольных рубок леса и незаконной заготовки древесины.
- Развитие национальной системы лесной сертификации.
- Развитие механизмов оперативного регулирования экспорта круглого леса с учетом норм действующего законодательства.
- Разработка Концепции национальной лесной политики Российской Федерации.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ

- Обсудить предварительную структуру и организационные условия выработки Плана действий по FLEG странами, которые добровольно примут участие в Евразийском процессе.
- Обсудить основные термины и определения по проблеме FLEG, которыми будут руководствоваться страны Евразийского процесса.
- Обсудить методы выявления и оценки объемов нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной в странах Северной Евразии.
- Обсудить специфику факторов, влияющих на нелегальные рубки и торговлю нелегально заготовленной древесиной в странах Северной Евразии.
- Обсудить экономические и правовые механизмы противодействия незаконным лесозаготовкам и ассоциированным с ними преступлениям в лесном секторе стран Северной Евразии.

Участники конференции

- Представители правительств стран Северной Евразии в ранге министров лесного хозяйства, а также лица, при-

- равненные к ним и являющиеся ответственными за управление лесами.
- Представители международных организаций системы ООН, а также межправительственных и региональных организаций в области лесного хозяйства, лесной промышленности, деревопереработки, лесной торговли, охраны природы.
- Представители неправительственных экологических организаций, заинтересованных в развитии мер противодействия незаконным лесозаготовкам в формате FLEG.
- Представители международных, межправительственных, региональных и национальных научных и проектных организаций в области лесного хозяйства, лесной промышленности, деревопереработки и лесной торговли.

Организационная структура подготовки и проведения конференции

- Организационная структура подготовки конференции включает:
 - Международный координационный комитет (МКС, International Steering Committee, ISC) (состав согласуется);
 - Национальный организационный комитет (НОК, National Organizing Committee, NOC) (состав согласуется);
 - секретариат (рабочая группа) (состав согласуется).
- Практическая работа по подготовке и проведению кон-

© WWF России / Андрей РЫЖКОВ



- ференции будет осуществляться ее секретариатом, который организует:
 - web-страницу конференции в Internet и размещение информации;
 - почтовую рассылку информации и приглашений;
 - подготовку заказов по поручению Международного координационного комитета постановочных докладов и приглашенных докладчиков;
 - синхронный и последовательный перевод на официальные языки ООН согласно национальному представительству участников;

- издание и рассылку материалов конференции и Министерской декларации.

Формат конференции

- Конференция планируется в стандартном формате работы пленарных заседаний и заседаний рабочих групп согласно утвержденной Международным координационным комитетом программе конференции.

Итоговые документы

- Декларация о развитии Евроазиатского процесса FLEG.
- План действий стран — участниц Евроазиатского FLEG.
- Резолюции по основным направлениям, предполагаемым к обсуждению на конференции 2005 года (термины и определения, методы выявления и оценки объемов нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной, экономические и правовые механизмы противодействия незаконным лесозаготовкам).

