



Сравнение проекта российского стандарта и других утвержденных FSC национальных стандартов бореальных стран, основанных на единых международных индикаторах¹

А. Птичников, ИГ РАН; А. Воропаев, WWF России;
П. Трушевский, ООО «Лесная сертификация»

Об исследовании

Поводом для проведения данного исследования стало широкое обсуждение проекта российского национального стандарта FSC, начатое в декабре 2018 года на встрече членов экономической палаты с представителями FSC International и FSC России. Обсуждение продолжено на 8-й конференции Ассоциации «Национальная рабочая группа по добровольной лесной сертификации» (далее АНРГ), прошедшей в апреле 2019 года в Подмоскowie, а затем на заседаниях координационного совета (далее КС), состоявшихся в апреле–мае 2019 года. Многие члены АНРГ, особенно представители экономической палаты, высказывали мнение о том, что разработанный техническим комитетом проект российского национального стандарта FSC, основанный на единых международных индикаторах (ЕМИ), по сравнению со стандартами других стран является весьма объемным, содержит большое количество требований нормативного характера, труден для практической реализации, оторван от российских реалий, что многие положения перекрываются с требованиями законодательства.

КС обсудил сложившуюся ситуацию и принял решение о проведении специального исследования, посвященного



© Н. Шматков

сравнению последнего дrafта российского национального стандарта FSC с одобренными на момент исследования стандартами стран с бореальными лесами. Цель исследования — выявление возможностей упрощения Российского национального стандарта. Техническое задание исследования разработано с участием членов КС и сотрудников Российского национального офиса FSC. Независимым консультантом для проведения исследования выбран главный советник офиса Андрей Птичников, не участвовавший в разработке стандарта.

Перед исследованием были поставлены следующие основные задачи:

- проанализировать связь между объемом стандарта (число страниц, приложений) и уровнем правоприменения в лесном секторе страны;
- выявить соотношение нормативной и рекомендательной частей стандартов, включая приложения к стандартам;
- выявить наличие (отсутствие) в национальных стандартах некоторых требований ЕМИ, например масштаба, интенсивности, риска (МИР), принципа 3 FSC и др.
- оценить полноту раскрытия в стандартах отдельных, наиболее сложных для применения в РФ критериев: свободное предварительное осознанное согласие в принципах 3 и 4; индикаторов по компенсации традиционных знаний (3.6, 4.8), сохранению МЛТ и ЛВПЦ 3 (принцип 9) и др.;
- оценить степень перекрытия и степень дублирования стандартами национального законодательства;
- сравнить стандарты стран-аналогов (Россия, Канада) по ряду параметров.

Дополнительно консультант предложил проанализировать лексику стандарта на предмет количества императивных терминов, а также провести опрос держателей сертификатов и органов по сертификации о потенциальном воздействии нового стандарта на их деятельность. Работа проведена в июне–июле 2019 года.

На первом этапе работ предполагалось сравнить национальные стандарты FSC соседних с Россией стран — Финляндии, Швеции, стран Балтии, Китая, однако на момент проведения исследования эти стандарты еще не были одобрены FSC. Поэтому было решено изучить национальные стандарты стран с бореальными лесами, одобренные FSC International². Для сравнения использованы национальные стандарты лесопользования Канады (FSC-STD-CAN-01-2018 EN V1), Германии (FSC-STD-DEU-03-2017 EN), Великобритании (FSC-STD-GBR-03-2017 V 1-0 EN), Румынии (FSC-STD-ROU-01-2017 EN), Швейцарии (FSC-STD-CHE-01-2018 EN-FINAL May 2019), Японии FSC-STD-JPN- 01-2018 V1-0

¹ Исследование выполнено в рамках договора с Лесным попечительским советом и государственного задания ФГБУН ИГ РАН № 0148-2019-0007.

² <https://fsc.org/en/document-center>



EN_12.11.2018) и драфт Российского национального стандарта лесоуправления (FSC-STD-RUS-02-2019 EN Jan 2019 for PSC).

Основной нерешенной проблемой исследования стало выявление так называемого национального контекста — степени перекрытия требований национальных стандартов и национального законодательства, а также степени превышения требований стандартов законодательства. Для проведения такого исследования требовалось привлечь экспертов из разных стран, что выходило за возможности консультанта. Тем не менее определенный национальный контекст удалось извлечь и представить в разделе «Сравнение национальных стандартов Канады и России».

Исследование по сравнению национальных стандартов FSC касалось только тех областей, которые выделены КС как наиболее проблемные для реализации стандарта, и не касалось других важных областей стандарта. Соответственно, выводы исследования относятся исключительно к проанализированным областям (свободное предварительное осознанное согласие, коренные народы, малонарушенные лесные территории, малонарушенные лесные массивы и др.), но не относятся к стандартам в целом.

В начале августа исследование обсуждено на расширенном заседании КС и одобрено с рекомендацией о подготовке статьи для публикации. В процессе подготовки отчета, его обсуждения большое содействие оказали Александр Воропаев и Павел Трушевский, которые стали соавторами данной статьи. Исследование имеет пионерный характер, прецеденты подобных масштабных исследований в прошлом нам неизвестны.

Объем стандарта и уровень правоприменения в лесном секторе страны

Ряд членов АНРГ на прошедшей в апреле 2019 года конференции высказал мнение о том, что объем драфта Российского национального стандарта FSC очень большой по сравнению с объемами стандартов других стран. Одновременно рядом экспертов высказана гипотеза о том, что объем стандарта зависит от уровня правоприменения. Нами проверена гипотеза о корреляции между уровнем правоприменения и объемом национального стандарта. С привлечением экспертов ВНИИЛМ оценен уровень правоприменения в разных странах (таб. 1).

Далее было подсчитано число страниц (объем стандарта). Проведенное исследование опровергло оба этих тезиса: рос-

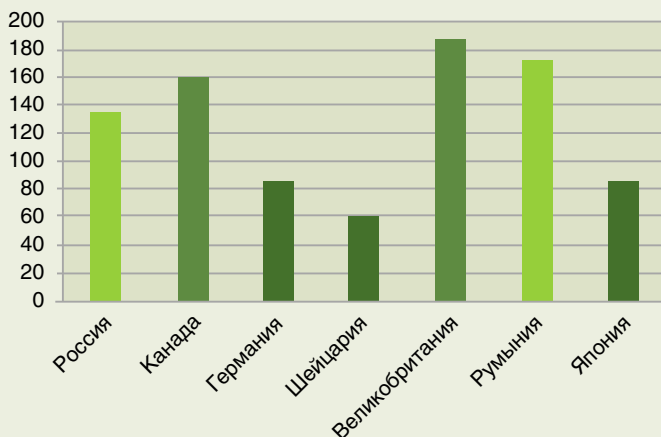


Рис. 1. Объем (число страниц) национальных стандартов разных стран

Таблица 1. Экспертная оценка уровня правоприменения в лесном секторе различных стран

Страна	Вид собственности	Уровень правоприменения в лесном секторе*
Россия	Государственная (100 %)	Средний
Канада	Государственная (94 %), частная (6 %)	Выше среднего
Великобритания	Частная (65 %), государственная (35 %)	То же
Швейцария	В основном коммунальная	Высокий
Германия	Государственная (56 %, земли), частная (44 %)	То же
Япония	Частная (58 %), государственная (42 %)	-
Румыния	Государственная	Средний

* Экспертная оценка (специалистов ВНИИЛМ и авторов), не привязана к индексам коррупции и другим международным индикаторам.

сийский стандарт оказался не самым объемным (рис. 1), число индикаторов в нем не превышает числа индикаторов в стандартах других стран, корреляция между правоприменением и объемом стандарта низкая.

Национальные стандарты FSC, как правило, состоят из вводной части (преамбулы), чек-листа и приложений. Чек-лист является обязательной частью стандарта, состоит из принципов, критериев, индикаторов, в ряде случаев верификаторов и пояснений стандартов. Пояснения представляют собой намерения разработчиков стандартов, верификаторы имеют справочный характер. Индикаторы, критерии, принципы имеют нормативный характер и обязательны для исполнения держателями сертификатов. Приложения национальных стандартов в общем случае имеют нормативный характер. Признаками нормативности является либо прямая ссылка из чек-листа на приложение с указанием обязательности использования последнего, либо указание на это в тексте стандарта или приложения, либо нормативная регулятивная лексика (должен, должна, must, shall). В то же время очень многие приложения написаны рекомендательным языком, не имеют жестких требований и, по сути, являются рекомендательными для держателей сертификатов и органов по сертификации. В этой связи не все приложения к стандартам де-факто являются нормативными.

Размер чек-листа стандартов разных стран примерно сравним, разница в физическом объеме стандартов связана с объемом приложений, а в случае Великобритании — с большим объемом пояснений стандарта (рекомендаций).

Исследованием выявлено отсутствие связи между уровнем правоприменения и физическим объемом стандартов. Объем стандарта скорее зависит от площади страны (Россия, Канада) либо от объема пояснений в стандарте (Великобритания). Наиболее лаконичными являются стандарты германоязычных стран (Швейцария, Германия).

Использование концепции МИР в национальных стандартах

Концепция масштаб — интенсивность — риск (МИР) была одной из наиболее дискуссионных при разработке стандарта и реализована в российском стандарте. Исследованием выявлено, что степень проработки концепции различна в разных странах, например в Японии сильно мини-



мизирована (табл. 2). Рекомендуем изучить опыт этих стран по концепции МИР при дальнейшем упрощении стандарта.

Наличие принципа 3 (коренные народы) в национальных стандартах

Исследованием показано, что во всех рассмотренных европейских стандартах коренные народы не выявлены, принцип 3 отсутствует (табл. 3).

В канадском и российском стандартах трактовка принципа 3 (коренные народы) является расширительной по отношению к законодательству. При этом в российском стандарте присутствуют дополнительные к существующему законодательству три списка коренных народов, в канадском — только одна группа (метисы), которую планируется включить в законодательство по коренным народам.

Свободное предварительное осознанное согласие в национальных стандартах

Требования свободного предварительного осознанного согласия (СПОС) уже некоторое время применяются как в международном, так и в российском законодательстве, например при получении согласия пациента на хирургическое вмешательство, а также в некоторых странах при согласовании с местным населением ряда промышленных объектов, таких как горнорудные месторождения, нефте- и газопромислы. Однако требования СПОС при ведении лесопользования являются пионерными для всех изученных стран, в том числе для России. Исследованием выявлено, что эти требования присутствуют в принципах 3 и 4 рассмотренных национальных стандартов (табл. 4).

Таблица 2. Концепция МИР в исследуемых национальных стандартах

Страна	Концепция МИР
Россия	Реализуется на основе оценки рисков и принятия мер по смягчению негативных последствий в ряде индикаторов. Имеется приложение к стандарту
Канада	Не выделена отдельным приложением, отдельные индикаторы его учитывают, не действует в отношении SLIMF и коммунальных лесов
Великобритания	Имеется руководство МИР для органов по сертификации
Швейцария	Отсутствуют интенсивность и риск, оставлен только масштаб (применительно к малым хозяйствам). В ряде критериев встречаются разные индикаторы для лесных хозяйств разного размера
Германия	Акцент на интенсивность, масштаб и риск отражены в меньшей степени
Япония	Минимизирована
Румыния	Включена в стандарт

Таблица 3. Наличие принципа 3 в исследуемых национальных стандартах

Страна	Принцип 3
Россия	Трактуется расширительно, имеются указания на три дополнительные (к официальным) категории коренных народов
Канада	Трактуется расширительно, однако применяется только к коренным народам, признанным законодательством
Великобритания	Отсутствует
Швейцария	То же
Германия	—
Япония	В соответствии с законодательством (в стандарте упомянуты айны)
Румыния	Отсутствует

Таблица 4. Требования СПОС в принципах 3 и 4 рассматриваемых национальных стандартов

Страна	Требования СПОС	
	в принципе 3	в принципе 4
Россия	Да	Да. Критерий 4.2 — три индикатора и указание. Приложение В4, отчасти В3. Требования полномасштабные, детально проработанные
Канада	Да	Термин СПОС (FPIC) отсутствует в формулировке индикаторов критерия 4.2. Сами требования критерия 4.2 — в базовом виде. Причина — решение Правления FSC Канады о неприменении СПОС в принципе 4
Великобритания	Нет	Нет. Критерий 4.2 отсутствует. Пояснительная записка: в контексте Великобритании, хотя местные общины могут иметь различные права, связанные с земельными участками внутри или рядом с единицей управления, они не будут иметь законных или обычных прав для контроля за управленческой деятельностью. Как таковой этот критерий не считается применимым . Однако организация должна учитывать права местных сообществ в соответствии с индикаторами 1.3.3 и 4.1.4
Швейцария	Нет	Требования базовые. В критерии 4.2 два индикатора
Германия	Нет	Да, в критерии 4.2 всего один индикатор. Требования базовые: контактное лицо организации доводит до местного населения информацию о том, что, когда, где и как можно комментировать и запрашивать изменения в управленческой деятельности в той степени, которая необходима для защиты его прав



Таблица 4 (окончание)

Страна	Требования СПОС	
	в принципе 3	в принципе 4
Япония	Да, в соответствии с законодательством	Да, по аналогии со Швейцарией. Требования базовые
Румыния	Нет	В критерий 4.2 полномасштабные требования (четыре индикатора). Нормативное приложение

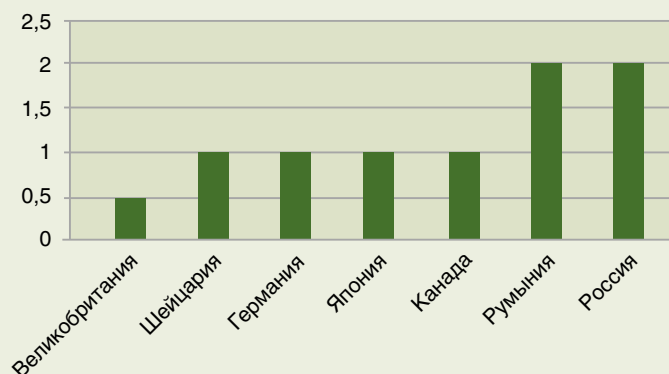


Рис. 2. Требования СПОС в принципе 4 стандартов ряда стран: 0,5 — минимальные требования; 1 — базовые; 2 — полномасштабные (включая приложения)

Проведенная нами простая балльная оценка стандартов по уровню требований СПОС в принципе 4 показывает (рис. 2), что стандарты России и Румынии содержат наиболее объемные требования, которые находятся в чек-листе и в приложениях, имеющих нормативный характер. Требования СПОС в принципе 4 в странах Европы и в Японии являются базовыми по сравнению с румынским и особенно с российским стандартом. В Великобритании СПОС в принципе 4 отсутствует. *В российском и румынском стандартах требования СПОС в принципе 4 являются наиболее полномасштабными и детально проработанными.*

ЛВПЦ 3 в национальных стандартах

Категория 3 лесов высокой природоохранной ценности — редкие леса и местообитания — была в центре внимания 8-й конференции АНРГ. Эта тема обсуждена также в рамках нескольких «круглых столов». Нами проведе-

но сравнение требований по выделению и управлению ЛВПЦ 3 в стандартах разных стран. Требования к выделению и управлению ЛВПЦ содержатся как в чек-листах, так и в приложениях к национальным стандартам. В табл. 5 представлена экспертная оценка масштабности требований по ЛВПЦ 3, а также самая общая оценка соответствия требований по ЛВПЦ 3 нормам национальных законодательств. Эта оценка, возможно, потребует дальнейшего уточнения.

С определенной долей уверенности можно считать, что требования по ЛВПЦ 3 превышают требования национального законодательства в России, Канаде, Румынии. В других изученных стандартах эти требования в целом вписываются в национальное законодательство.

Малонарушенные лесные территории (МЛТ) в национальных стандартах

ЛВПЦ 2 (МЛТ) присутствуют в стандартах Российской Федерации, Канады, Румынии и Германии. В российском стандарте требования по МЛТ включены в принцип 9 и в приложения, имеющие нормативный характер.

В стандарте Канады требования к МЛТ включены в принцип 9, также имеются отчасти в разделе по северным оленям (карибу). В Канадском стандарте HCV framework еще не имеет нормативного статуса, а требования по МЛТ (HCV2) еще не согласованы, применяется Advice Note Motion 65. В Румынии и Германии МЛТ находятся в рамках охраняемых лесных территорий, их сохранение обеспечивается режимом охраняемых лесных территорий. Таким образом, выделение и сохранение МЛТ за пределами охраняемых территорий обеспечивается в российском и канадском стандартах FSC. При этом в Канаде в настоящее время нет держателей сертификатов FSC в области МЛТ, в России их свыше 40. Подробнее о сохранении МЛТ в России и Канаде в разделе по сравнению стандартов этих стран.

Таблица 5. ЛВПЦ 3 в исследуемых национальных стандартах

Страна	ЛВПЦ 3 в национальных стандартах
Россия	ЛВПЦ 3 есть, требования полномасштабные, превышают уровень законодательства
Канада	ЛВПЦ 3 есть, требования базовые, HCV framework в стандарте не имеет обязательный (mandatory) характер в настоящее время, требования в определенной степени превышают законодательство
Великобритания	ЛВПЦ 3 есть в форме Ancient Woodlands (старинные леса), которые требуют выявления и оценки. Требования в рамках законодательства
Швейцария	ЛВПЦ 3 есть, представлены National-priority forest types (национальными приоритетными типами лесов). Эти категории лесов выделены в рамках швейцарского законодательства
Германия	ЛВПЦ 3 есть, все их формы в рамках национального законодательства. Федеральный закон об охране природы (BNatSchG, § 30) и в соответствии с законами об охране природы земель Германии
Япония	Отдельного раздела по ЛВПЦ 3 нет, все типы ЛВПЦ представлены в принципе 9, без разделения по категориям
Румыния	ЛВПЦ 3 есть, в приложении к стандарту представлен исчерпывающий список экосистем, входящих в ЛВПЦ 3. По всей видимости, требования в определенной мере могут превышать требования законодательства



Императивность языка стандартов: число регламентирующих требований и уровень правоприменения

На 8-й конференции члены АНРГ поднимали вопрос о том, что в драфте национального стандарта имеется множество жестких требований к держателям сертификатов. Оценить жесткость требований стандарта можно через семантическую оценку императивности языка стандартов. Нами предложено оценить в тексте стандартов количество регламентирующих терминов shall, must (должен), should (следует), can, may (могут). Семантический анализ стандартов сделан без разделения текста на нормативную и рекомендательную части.

Прослеживается взаимосвязь между уровнем правоприменения и числом регламентирующих требований (РТ) в стандартах. Так в странах с более высоким уровнем правоприменения (Швейцария, Германия) общее число регламентирующих требований существенно меньше, чем в странах с более низким уровнем правоприменения в лесном секторе (Румыния, Россия). Общее число регламентирующих требований также связано с размером стран, в больших по площади странах (Канада, Россия) оно больше, чем в сравнительно небольших. Определенным исключением из этого правила является Великобритания, что связано, по-видимому, с применением такой лексики в пояснениях к стандарту.

Обращает на себя внимание и соотношение между рекомендательными и обязывающими требованиями. Наиболее жестким в этом отношении является российский стандарт, где почти 70 % регламентирующей лексики связаны с долженствованием (рис. 3). В канадском же стандарте, напротив, почти 70 % регламентирующей лексики связано с рекомендациями, лишь 30 % — с долженствованием. *В целом драфт российского стандарта представляется наиболее нагруженным жесткими регламентирующими требованиями по сравнению с рассмотренными стандартами других стран. Например, по сравнению со Швейцарией число требований с долженствованием в нашем стандарте больше почти в 3,7 раза! Объяснить такую разницу требованиями ЕМИ либо FSC International невозможно.*

Согласно мнению М. Л. Карпачевского, термин «должен» не означает жесткость, а означает только наличие единственного пути реализации требования данного индикатора. Однако, на наш взгляд, это и есть проявление негибкого подхода, основанного на недоверии к компетенции и решениям держателей сертификатов и органов по сертификации.

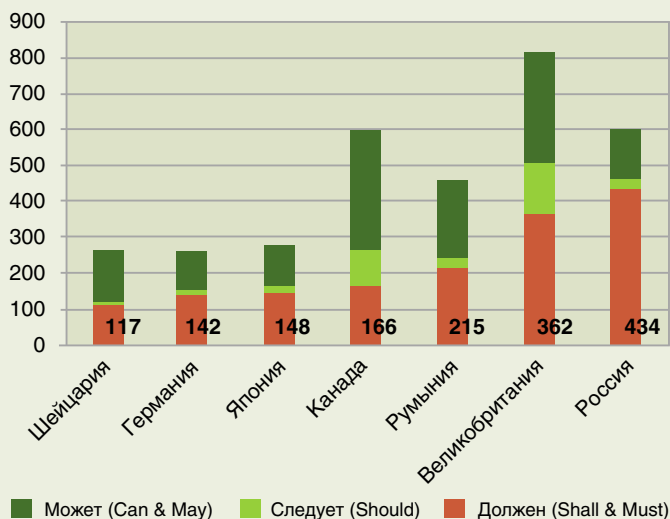


Рис. 3. Императивность языка: жесткость регламентирующих требований стандарта

В Великобритании и других странах технические комитеты доводят намерение индикатора через пояснения (рекомендации), а не через негибкие нормативные требования.

Приложения стандартов: наличие нормативных требований

Объем требований к держателям сертификатов не ограничен чек-листом стандарта, требования могут присутствовать и в приложениях к стандарту. Как уже отмечалось выше, в общем случае весь текст стандарта, включая преамбулу, чек-лист, приложения, считается нормативным. Однако при ближайшем рассмотрении многие приложения к национальным стандартам имеют справочный или пояснительный характер, не содержат требований, которые можно считать обязательными к исполнению или нормативными. В канадском стандарте, к примеру, приложение может считаться нормативным в зависимости от регламентации в индикаторе, который дает ссылку на это приложение, либо регламентирующего языка самого приложения (*Annexes included in the Standard may or may not be normative*, depending on the compulsory language by which the Annex is referenced within the Indicator* and/or within the Annex itself*).

Поэтому сравнение стандартов только по чек-листам не позволяет понять объемность или жесткость требований, для этого нужно также проанализировать приложения.

Во многих случаях разработчики стандартов сами указывали, является ли приложение нормативным, обязательным. Если же такого указания в стандарте не было, оценка проводилась исходя из наличия в приложениях обязывающих норм или иных указаний разработчиков. Оценка получена экспертным путем. Нельзя исключить, что другие эксперты могут оценить нормативность приложений иначе, чем сделано в этом исследовании. Тем не менее, считаем, что вряд ли это изменит общую картину (рис. 4).

Основной вывод — самая высокая степень нормативности приложений в российском и канадском стандартах.

Сравнение драфтов российского и канадского стандартов

Техническое задание предусматривало проведение сравнения российского и канадского стандартов как стандартов стран с наиболее сходными природными условиями, структурой собственности на леса и практикой управления лесами.

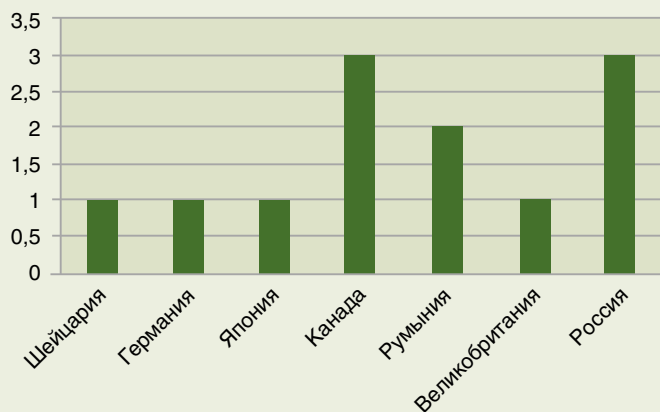


Рис. 4. Степень нормативности приложений стандартов: 1 балл — приложения в основном имеют рекомендательный характер (экспертная оценка); 2 балла — часть приложений имеет нормативный характер; 3 балла — большинство приложений имеют нормативный характер



Императивность языка стандартов РФ и Канада

Сравнение императивности языка стандартов показывает, что разработчики российского стандарта заложили в него гораздо больше жестких регламентирующих требований, чем канадского (рис. 5). Анализировался весь текст стандартов, без разделения на нормативную и рекомендательную части. При этом размер нормативной части российского стандарта больше, чем канадского.

Очевидно, степень регламентирования в российском стандарте выше, чем в канадском.

При сравнении стандартов возникает вопрос: *всегда ли максимальная регламентация деятельности приводит к нужному результату*. То же самое относится и к лесному законодательству двух стран, российское представляется более зарегулированным, чем канадское.

Принцип 3 — коренные народы — в национальных стандартах России и Канады

Разработчики российского и канадского стандартов в качестве основы использовали международное определение коренных народов. При этом в Канаде практически все коренные народы признаны законодательно, за исключением группы метисов. Вопрос об их включении в перечень коренных народов обсуждается.

В российском стандарте коренным народам посвящен принцип 3, а также приложение В2 (нормативное). В отечественном стандарте к коренным отнесены следующие группы:

1) коренные малочисленные народы (согласно Федеральному закону Российской Федерации от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»), т. е. народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 утвержден Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации существуют региональные списки коренных народов;

2) коренные народы*, насчитывающие более 50 тыс. человек, такие как буряты, карелы, коми, якуты, тувинцы и другие титульные нации республик и автономных округов, входящих в состав Российской Федерации, многие сообщества которых также практикуют традиционные виды природопользования;

3) малочисленные этнические группы, идентифицирующие себя в качестве коренных народов*, например коми-ижемцы и поморы;

4) особые этнокультурные группы, например группы старожильческого населения (староверы, старообрядцы), имеющие специфическую культуру и самоидентификацию.

Как видно, в российском стандарте к числу коренных народов отнесены не только народы, включенные в соответствующий пере-



Рис. 5. Количество регламентирующих требований в канадском и российском стандартах

чень, но и еще три группы населения. В российском стандарте более детально и инклюзивно, чем в канадском, прописаны определения коренных народов, приведены детальные сведения о регионах их проживания.

На наш взгляд, *в Канаде законодательство лучше защищает права таких народов, чем в России, а в России именно стандарт FSC более полно и детально определяет права коренных народов, чем канадский стандарт*. Таким образом, соблюдение прав коренных народов в России в большей степени, чем в Канаде, возложено на сертифицируемые компании. А если это так, то необходимо активизировать диалог по гармонизации требований FSC по коренным народам и законодательства, подобно тому, что происходит в области сохранения биоразнообразия или сохранения МЛТ. По всей видимости, потребуются диалог разработчиков стандартов с теми ведомствами

и экспертными институтами, которые занимаются вопросами законодательства по коренным народам для лучшей гармонизации стандарта и законодательства.

Сравнение требований Стратегии по поддержанию высоких природоохранных ценностей (HCV framework) в России и Канаде

В канадском стандарте Стратегия по поддержанию ВПЦ, на наш взгляд, имеет больше рекомендательный, чем нормативный характер. В канадском стандарте записано, что эта стратегия не нацелена быть предписывающей (*The HCV framework is not intended to be a prescriptive approach*). В российском стандарте она бесспорно является нормативной, ее использование обязательно при выполнении требований соответствующих индикаторов, в ней содержатся дополнительные по отношению к чек- листу требования.

В Стратегии поддержания ВПЦ в российском стандарте объемом 32 страницы термин должен(на) используется 132 раза, в канадском объемом 16 страниц термин должен(на) (shall, must) встречается всего 2 раза, менее жесткий термин should — 16 раз (рис. 6).

Из рис. 6 видно, что объем российской Стратегии поддержания ВПЦ больше, а степень регламентации в ней несравнимо больше, чем в канадском стандарте.

В качестве примера можно привести типичный абзац Стратегии ВПЦ из российского стандарта, где термин должен употребляется 3 раза, а из мер по сохранению ВПЦ организация должна выбрать наиболее строгие: «В случае

наличия для одной и той же территории нескольких методических рекомендаций по выявлению и охране* ВПЦ*, для выявления ВПЦ* они **должны*** использоваться все. При выборе мер охраны* ВПЦ* для сходных типов/подтипов ВПЦ*, указанных в разных публикациях, **должны*** использоваться **наиболее строгие** из предложенных мер, либо они **должны*** быть выбраны на основании консультаций с соответствующими ЗС* и/или ЗТС*».

Российский стандарт предполагает, что все решения по выявлению и поддержанию ВПЦ держатель сертификата производит на основании консультаций с заинтересованными или затронутыми



Рис. 6. Объем и регламентация в приложении «Стратегия поддержания ВПЦ» в российском и канадском стандартах



сторонами. При чтении канадского стандарта представляется, что в Канаде держатель сертификатов имеет большую свободу при принятии решений по ВПЦ: «В конечном итоге решение о выделении ВПЦ остается в руках управляющего, с учетом *вклада* экспертов, *вовлечения* заинтересованных сторон и коренных народов (Ultimately, the decision for designating a HCV* resides with the forest manager, based on the input of *experts** and *engagement** with stakeholders* and *Indigenous Peoples*»). На наш взгляд, есть определенная разница в принятии решений по ВПЦ на основании *консультаций* или с *учетом мнения* экспертов и заинтересованных сторон.

Управление малонарушенными лесными территориями (МЛТ)

Вопросы управления МЛТ достаточно хорошо проработаны в российском национальном стандарте: внедрение этого подхода начато еще в 2008 году. В Канаде же вопросы МЛТ только входят в практику сертификации. Справедливости ради следует отметить, что в России сейчас свыше 40 держателей сертификатов FSC имеют МЛТ в аренде, в Канаде такие компании в настоящее время отсутствуют.

В стандартах обоих стран основой для разработки этой части стандарта является определение МЛТ из ЕМИ. В России требования к управлению МЛТ имеются как в чек-листе, так и в Стратегии по поддержанию ВПЦ.

В Канаде требования к поддержанию МЛТ к моменту направления стандарта в FSC International не были согласованы в группе по разработке стандартов, планируется их согласовать уже после принятия стандарта. Для выделения МЛТ используется Промежуточное руководство по выделению малонарушенных лесных территорий (FSC Canada's Interim Guidance for the Delineation of Intact Forest Landscapes). При принятии решений по управлению МЛТ применяется Указание по выполнению решения 65 FSC (Advice Note Motion 65).

Российский стандарт содержит большое количество **обязательных** мер по управлению МЛТ. К ним относятся, в частности, следующие:

- на всей площади МЛТ* на территории управляемого участка или участков* до определения мер охраны* МЛТ*, согласованных с ЗС*, и перерасчета планируемого объема ежегодной заготовки древесины* согласно индикатору* 5.2.2, исключается проведение всех видов рубок и создание инфраструктуры*;
- сокращение в результате хозяйственной деятельности площади МЛТ* до величины менее 50 000 га запрещается. То есть, во всех случаях, независимо от общей площади отдельной МЛТ*, площадь участков внутри нее, где запрещена хозяйственная деятельность, не должна* быть меньше 50 000 га. В данном случае учитывается общая площадь МЛТ*, вне зависимости от того, какая ее часть находится на территории управляемого участка (участков)*;
- недопустима фрагментация МЛТ* в результате деятельности организации*, то есть разделение МЛТ* на 2 и более части, если площадь остающихся фрагментов превышает 5 % от исходной площади МЛТ*.

В стандарте представлены три варианта действий по сохранению МЛТ. Даны требования к ведению хозяйства на частях МЛТ, вовлеченных в хозяйственную деятельность. Включен тезис о том, что после 1 января 2022 года 100 % МЛТ в зонах нового освоения должны быть сохранены. В стандарт включены региональные методики управления МЛТ для Сибири и Дальнего Востока.

В этой связи требования к управлению МЛТ в российском стандарте представляются абсолютно полномасштабными, детальными, а в канадском стандарте в настоящее время — неполными, минимизированными. Тем не менее канадский стандарт был одобрен FSC International.

Управление ВПЦ 2.2 — малонарушенными лесными массивами (МЛМ)

В российском стандарте ВПЦ 2.2 (МЛМ) — это «участки естественных лесов (площадью менее 50 000 га, но более 100 га, минимальный размер может меняться в зависимости от региона и типа МЛМ), не испытавшие заметного антропогенного воздействия... Имеются региональные методики поддержания таких ВПЦ (в том числе на сайте hcvf.ru)», прописаны меры сохранения.

В канадском стандарте это нефрагментированные лесные ландшафты площадью от 5 000 до 50 000 га, которые являются редкими или отсутствуют в лесном ландшафте либо экорегионе (large landscape* level forests* (i.e., large unfragmented forests*) rare or absent in the forest* or ecoregion*).

Разница в трактовке МЛМ в российском и канадском стандартах состоит как минимум в площади таких категорий лесов (в российском — от 100 га, в Канадском — от 5 000 га), в использовании критерия «редкие экосистемы» в Канаде. Это сближает их с ВПЦ 3. По нашему мнению, ВПЦ 2.2 в канадском стандарте — это крупные ВПЦ 3. Меры по поддержанию МЛМ в российском стандарте являются более инклюзивными, детальными, имеют региональную специфику.

Управление ВПЦ 3 — редкими и находящимися под угрозой исчезновения экосистемами

В российском стандарте ВПЦ 3 — это экосистемы, занимающие незначительную в сумме площадь в составе данного ландшафта*, региона, природной зоны или в международном масштабе в силу различных причин. В состав ВПЦ 3 входят:

- 3.1 — лесные* сообщества с участием редких видов* деревьев;
- 3.2 — лесные* сообщества, структурные элементы в которых образованы редкими видами*;
- 3.3 — лесные* сообщества, древесный ярус которых представлен экологически контрастными видами;
- 3.4 — сообщества, типичные для данного района, но сократившие ареал при действии разрушающих факторов;
- 3.5 — лесные* сообщества, приуроченные к редким типам местообитаний*;
- 3.6 — экстраординарные (расположенные за пределами зоны обычного распространения) сообщества.

Меры охраны для всех типов редких сообществ должны* предусматривать, как правило, исключение всех видов рубок.

В канадском стандарте ВПЦ 3 это:

- 1) типы экосистем* в пределах леса* или экорегиона*, которые значительно уменьшились или находятся под давлением настоящего и (или) будущего развития, которые, вероятно, станут редкими в будущем.

*Лес** состоит из зрелых и (или) старых лесных* деревьев*, где количество старого леса*, остающегося в этом типе экосистемы*, уменьшено до менее чем 50 % от оценочной естественной встречаемости старого леса*;

- 2) большие массивы леса ландшафтного уровня* (большие нефрагментированные леса* 5–50 тыс. га), типы леса редкие или отсутствующие в данном экорегионе;

- 3) национально/регионально значимые* разнообразные или уникальные лесные экосистемы* или леса*, связанные с уникальными водными экосистемами;

В российском стандарте выделено пять типов ВПЦ 3, в канадском — три типа, при этом тип 2 в Канадском стандарте, на наш взгляд, больше относится к ВПЦ 2.2.

Считаем, что требования к выделению ВПЦ 3 в российском стандарте являются существенно детальнее, меры по их сохранению — полномасштабными, в канадском стандарте — менее детальными, базовыми.



Нельзя не отметить тот факт, что уже были случаи, когда заинтересованные стороны предлагали выделить в качестве ВПЦ 3 экосистемы, составлявшие до 20 % площади аренды крупного арендатора. Это не согласуется с дефиницией ВПЦ 3 — редкие экосистемы.

Возможности дальнейшей доработки стандарта и его поэтапного внедрения

В тексте канадского стандарта (преамбула) отражено, что ряд положений, включая руководство для малых лесопользователей и коммунальных лесов, по малонарушенным лесным ландшафтам, культурным ландшафтам коренных народов не были разработаны к моменту направления стандарта в FSC International. В тексте указано намерение FSC Канады продолжить работу над этими положениями в течение наступившего 5-летнего цикла стандарта. Это является легитимным основанием для продолжения работы над стандартом. В российском стандарте такие положения отсутствуют.

В канадском стандарте также ряд индикаторов старого стандарта (например, 6.1.4, 6.8.1, 6.8.2, 6.8.3, 6.8.4 и критерия 6.5) продолжает действовать в рамках нового стандарта в течение переходного периода. Полномасштабное выполнение требований нового стандарта запланировано для держателей сертификатов с момента 2- или 3-й мониторинговой оценки.

Таким образом, текст российского стандарта не позволяет внести в него изменения. Это возможно путем разработки либо национальных интерпретаций стандарта, что является непростым и трудоемким способом, либо нового стандарта.

Опрос компаний по вопросу лояльности к новому национальному стандарту

В ходе исследования проведен конфиденциальный опрос ряда ведущих держателей сертификатов и некоторых органов по сертификации (всего семь респондентов) по вопросу лояльности к системе FSC после принятия нового стандарта.

Здесь приведены некоторые высказывания респондентов:

- изменения повлияют как на крупных, так и мелких (средних) держателей сертификатов;
- на крупных держателей сертификатов больше будет влиять масштаб новых проблем, мелким и средним будет тяжелее из-за большей бюрократической нагрузки и, следовательно, меньшей доступности сертификации как таковой;
- в краткосрочной перспективе (1-1,5 года) от сертификации откажутся (прежде всего перейдут в PEFC) около 10–15 % клиентов, сертифицировавших лесопользование;
- в перспективе 2-3 года из-за проблем с МЛТ ожидается (для одного сертификационного органа) потеря клиентов суммарно с 3-4 млн га;
- в части динамики выдачи новых сертификатов лесопользования снижение темпов роста может составить примерно 10-15 %.

Ужесточение требований стандарта контролируемой древесины и появление проекта нового национального стандарта уже привело к самому активному росту за все время системы PEFC. При этом площадь, сертифицированная по конкурирующей системе PEFC, в России достигла 30 млн га (см. www.pefc.ru), а в начале года составляла только около 18 млн га. И это на фоне определенной стагнации роста FSC (см. www.fsc.ru). По мнению респондентов, в течение 2-3 лет по причине сложных стандартов выйдут из системы FSC

от 15 до 30 % держателей сертификатов, в первую очередь из малого и среднего бизнеса.

По мнению авторов исследования, одновременное ужесточение требований как для лесопользования, так и для FSC-контролируемой древесины в России может противоречить глобальной стратегии FSC. Часть этой стратегии направлена на снижение объемов FSC-контролируемой древесины вплоть до полного отказа от нее. Причем этот процесс должен сопровождаться перераспределением выбывающих объемов FSC-контролируемой древесины в пользу FSC-сертифицированной.

В данном же случае мы становимся свидетелями двух взаимоисключающих процессов. Если на рынке станет меньше и FSC-контролируемой, и FSC-сертифицированной древесины, она, скорее всего, будет замещаться PEFC-сертифицированными лесоматериалами.

Импакт стандарта FSC

По всей видимости, разработчики стандарта из экологической и социальной палат поставили цель — включить в стандарт объемные и достаточные жесткие соответствующие требования, но упустили из виду то, что фундаментальный показатель сертификации — воздействие (импакт) — может снизиться.

Площадь сертификации обычно обратно пропорциональна жесткости стандарта.

$$\text{ИМПАКТ} = \text{П Ж},$$

где П — площадь; Ж — жесткость стандарта.

Задачей является найти такое соотношение П и Ж, при котором импакт максимальный. В связи с ожидаемым оттоком держателей новый стандарт в настоящем виде, скорее всего, приведет к снижению общего социально-экологического импакта сертификации по схеме FSC по сравнению с действующим стандартом. Это обстоятельство иллюстрирует следующий пример.

Британская Колумбия: сложный стандарт и слабая защита ЛВПЦ

Природоохранные организации поддерживают систему FSC потому, что она позволяет дополнительно защитить ЛВПЦ от рубок. В этом плане крайне важно, чтобы требования стандарта не выходили бы за возможности держателей сертификатов, а площадь сертифицированных лесов обеспечивала бы масштабное сохранение биоразнообразия и ЛВПЦ. Пример провинция Британская Колумбия в Канаде показывает, что хорошие намерения экологических организаций к увеличению жесткости стандарта не всегда позволяют улучшить сохранение ВПЦ.

По мнению экологических организаций, в частности Гринпис и клуба «Сьерра» (Sierra Club), леса этой провинции обладают самой высокой экологической ценностью. Лесные экосистемы включают береговые леса из секвой (redwood), в центральной части — МЛТ и другие ЛВПЦ. Леса Британской Колумбии относятся к экорегиону WWF¹. Здесь активное природоохранное движение, это колыбель протестов против рубок береговых лесов (рис. 7). В Канаде было (и до сих пор частично действуют) четыре региональных стандарта, из них стандарт Британской Колумбии считается самым жестким². В провинции развита лесная промышлен-

¹ <https://www.worldwildlife.org/publications/global-200>

² Setting the Standard: Certification, Governance, and the Forest Stewardship. Christopher Tollefson, Fred Gale, David Haley. UBS Press, Vancouver, Toronto, 2008. 387 p.

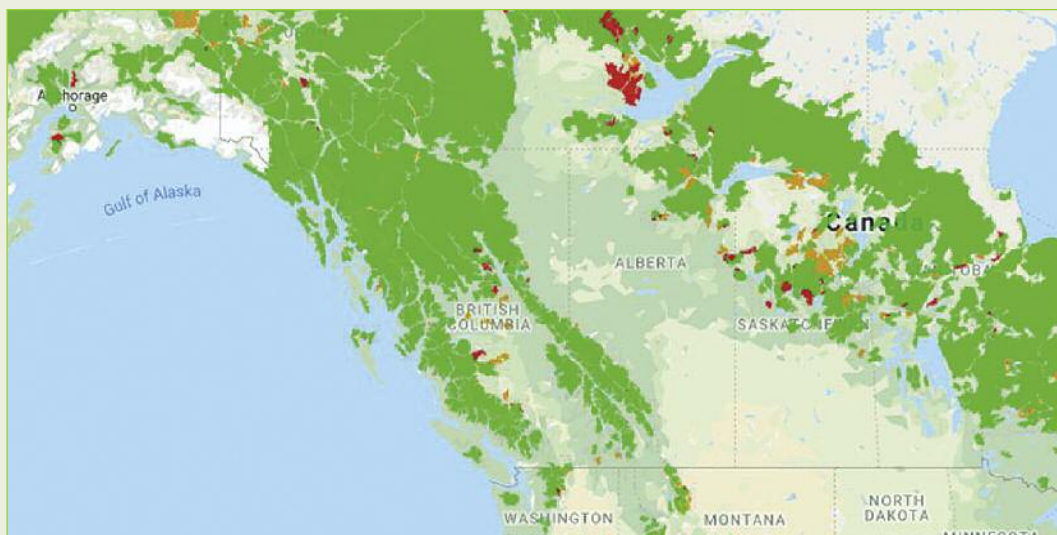


Рис. 7. Исчезновение малонарушенных лесных территорий Британской Колумбии: красным и оранжевым показана потеря МЛТ за последние годы¹

ность, активно развивается добровольная лесная сертификация.

Канадские исследователи Chris Tollefson, Fred Gale и David Haley отмечают ключевую особенность дебатов по стандарту FSC Британской Колумбии²:

«Ключевое напряжение в этих переговорах касалось того, насколько высоко стандарт FSC Британской Колумбии должен установить переговорную планку. В представлении крупных компаний установка слишком высокой планки может помешать многим компаниям обращаться за сертификацией FSC и привести к формированию “нишевого” или “бутикового” стандарта. Представители экологов, первых наций (коренных народов) и некоторые социальные представители отвергли эти предупреждения как самодостаточные и спекулятивные. По их мнению, реализация высоких устремлений принципов и критериев FSC в контексте Британской Колумбии требует строгого и инновационного стандарта, который согласуется с экосистемным подходом к управлению лесами и тесно связан с уникальными социальными и правовыми характеристиками провинции...»

Из 50 млн га сертифицированных лесов в конце 2018 года в Британской Колумбии по системе FSC сертифицировано всего 1,5 млн га (рис. 8). К сожалению, рубки в МЛТ и других ЛВПЦ в провинции имеют место в рамках сертификации по схеме SFI. Время показало правоту экономической палаты, стандарт Британской Колумбии так и остался «бутиковым». Мнение ряда заинтересованных сторон о необходимости «высокой» планки в стандарте сработало на практике против их же интересов, так как сертификация с таким суперстандартом не «пошла».

Основные выводы исследования

1. Российский стандарт содержит наибольшую среди других стран нормативность (чек-лист и нормативные приложения), требования по многим индикаторам самые полномасштабные. Ближе всего к российскому стандарту в части нормативности приложений канадский и румынский стандарты.

2. Российский стандарт содержит наиболее жесткие требования* из всех проанализированных стандартов по регламентирующим требованиям (shall, should, may).

3. Сравнение национальных стандартов показывает большие различия между одобренными FSC стандартами различных стран, несмотря на то что для всех стандартов базовыми являются требования ЕМИ. В этой связи основной причиной высокой нормативности, объемности, жесткости регламентирования российского стандарта следует признать позицию разработчиков стандарта — технического комитета АНРГ, а также фактически недостаточную вовлеченность представителей лесной промышленности в этот процесс.

По мнению экспертов ASI, отраженному в протоколе «круглого стола» по качеству сертификации на 8-й конференции АНРГ⁴, уровень соответствия выполнения требований стандартов FSC в Российской Федерации в целом соответствует мировому уровню. В этой связи в России можно и нужно применять подходы к разработке стандартов, характерные для более экономически развитых стран: снизить нормативность стандарта; сократить его объем; позволить менеджерам по сертификации нарабатывать собственную практику управления. Альтернативы значительному упрощению стандарта нет.

Параллельно считаем необходимым закрепить за техническим комитетом функцию выпуска по запросам держателей сертификатов, аудиторов и других заинтересованных сторон разъяснений, имеющих нормативный характер. Для обеспечения этого процесса необходимо изменить принцип и порядок работы технического комитета, выделив для его функционирования соответствующий бюджет и, возможно, введя платность выпуска разъяснений.

При обсуждении упрощения стандарта координационному совету АНРГ следует определить, какие именно части стандарта требуют упрощения. Нельзя входить в процесс упрощения, не решив, какие части стандарта будут упрощены. Некоторые предложения по упрощению уже есть в отчете по решению 34 FSC, представленному в технический комитет.

Без принятия эффективных мер к удалению из стандарта «отягчающих» индикаторов, приложений и их частей, превращение российского стандарта в «бутиковый» стандарт по образцу Британской Колумбии является не первоапрельской шуткой, а вполне возможным сценарием ближайших лет.

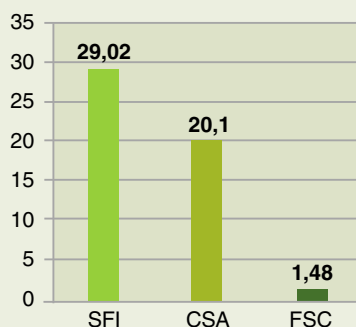


Рис. 8. Площади сертифицированных лесов в Британской Колумбии по состоянию на конец 2018 года³

¹ По данным портала GLOBAL FOREST WATCH.
² Setting the Standard: Certification, Governance, and the Forest Stewardship. Christopher Tollefson, Fred Gale, David Haley. UBS Press, Vancouver, Toronto, 2008. P. 100.
³ https://www.fpac.ca/wp-content/uploads/FPAC_CCC_Small_ENGLISH-1.pdf
⁴ https://ru.fsc.org/ru-ru/o_nas/fsc_in_russia/conferences/viii