

# Усиление правоприменения и управления в лесном секторе стран Европы и Северной Азии: основные задачи гражданского общества

Февраль 2005 г

1/8



Информационный листок ФЕРНа и Сети  
спасения тайги

## 1. Введение

В связи тем, что в последние годы в мире растет обеспокоенность проблемой незаконных рубок леса и низким качеством управления лесами, возник ряд инициатив по усилению правоприменения и управления в лесном секторе (английская аббревиатура – FLEG). В некоторых случаях речь также идет и о контроле торговли нелегитимной древесиной, в этом случае инициативу называют FLEGT. Это, а также осознание того, что пора принимать срочные меры для борьбы с коррупцией и преступностью в лесной сфере, подтолкнуло российское правительство к идее проведения в 2005 году в Санкт-Петербурге Международной министерской конференции «Переговорный процесс стран Северной Евразии по вопросам правоприменения, управления и торговли в лесном секторе» (Евроазиатский FLEG).

Ожидается, что в результате этой встречи правительства стран Европы и Северной Азии примут обязательства выделить приоритетные проблемы, связанные с управлением лесами, и наметят мероприятия по борьбе с незаконными рубками и торговлей нелегитимной древесиной в этом регионе.

Цель данного документа – сделать первый шаг для привлечения всех заинтересованных сторон, в частности, неправительственных организаций (НПО), занимающихся экологическими и социальными вопросами, к этому важнейшему международному процессу, а для этого очертить круг основных проблем и обеспечить доступ общественности к ключевой информации уже на самых ранних этапах процесса.

## 2. Краткая история инициативы FLEG

Переговорный процесс по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе явился результатом целого ряда государственных инициатив, консультаций и конференций, состоявшихся в последние годы и направленных на борьбу с незаконными рубками в мировом масштабе. На международном уровне первым крупным шагом органов власти по борьбе с незаконными рубками стала Программа действий по лесам, инициированная

Опубликовано ФЕРНом и Сетью спасения тайги, декабрь 2004.

FERN: 20 Avenue des Celtes, 1040 Brussels, Belgium. Tel: 00-32-2-7352500. Fax: 00-32-2-7368054. Email: info@fern.org Web: www.fern.org

TRN: Box 116, S-962 23 Jokkmokk, Sweden. Tel: 00-46-971 17039. Fax: 00-46-971 12057. Email: info@taigaescue.org Web: www.taigaescue.org

в 1998 году странами Большой восьмерки. Основной акцент в ней делался на необходимости искоренения незаконных рубок и связанной с ними торговли, а также на содействии запуску других аналогичных инициатив. В 2000 году следующим шагом стала программа Всемирного банка по укреплению государственного управления в лесном секторе. В ней основное внимание было уделено необходимости активного взаимодействия между правительствами, гражданским обществом,

### **Врезка 1: Гражданское общество планирует помочь государству в Евроазиатском FLEG**

Большая группа представителей гражданского общества в настоящее время предпринимает усилия, чтобы обеспечить участие широкого круга негосударственных организаций в Евроазиатском FLEG. Эта группа действует под эгидой Сети спасения тайги\* – объединения более чем 200 НПО, организаций коренных народов и групп граждан, решающих проблемы лесов в бореальном регионе.

Участие гражданского общества в процессе усиления правоприменения и управления в лесном секторе России очень важно с точки зрения поддержания контактов с лицами, принимающими решения, распространения информации и формирования политической воли, необходимой для создания политического императива по искоренению преступности и повышению качества управления в лесном секторе региона.

Рабочая группа Сети спасения тайги работает над созданием и усилением потенциала российских организаций гражданского общества. В рамках этой работы 20 региональным экспертам из различных гражданских групп будет предоставлена помощь в проведении анализа незаконных рубок и эффективности государственного управления в лесном секторе. В результате анализа будут выявлены основные причины такого положения и наличие связей между отдельными факторами, а также будут подготовлены рекомендации к Плану действий. В ходе этого процесса группы постараются улучшить обмен информацией и активизировать сетевую работу, результаты которой можно будет использовать и после окончания межправительственной конференции.

В то же время Всемирный союз охраны природы при финансовой поддержке Британского департамента международного развития планирует осуществить пилотный проект по развитию гражданского общества и проведению консультаций в отдельных регионах Дальнего Востока и Северо-запада России. При этом Всемирный союз охраны природы преследует следующие цели: 1) помочь отдельным местным организациям сформулировать основные причины слабости государственного управления лесами и подготовить предложения по его улучшению; 2) обеспечить гражданскому обществу содержательное участие в подготовке межправительственной конференции 2005 года и последующей работе; 3) помочь заинтересованным сторонам своевременно до конференции 2005 года определить возможные способы расширения участия гражданского общества в этом процессе на всей территории России.

Инициатива Сети спасения тайги, базирующаяся на ее собственном опыте сетевой работы и хорошем понимании особенностей региона, позволяет дополнить проект Всемирного союза охраны природы, обеспечивая более широкие возможности проведения многосторонних консультаций в этом регионе.

\* Связаться с группой можно по следующему адресу: [ena-flegt@taigaescue.org](mailto:ena-flegt@taigaescue.org)

частным сектором экономики и финансирующими организациями.

Одним из промежуточных результатов программ Большой восьмерки и Всемирного банка стало проведение в сентябре 2001 года в Восточной Азии первой межправительственной конференции по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе.

В этой конференции участвовало около 150 человек из 20 стран<sup>1</sup>, многие из которых представляли местные, региональные и международные НПО. В подписанной по итогам встречи декларации было намечено 70 мероприятий по усилению правоприменения в лесном секторе. К сожалению, затем для выполнения декларации было сделано немного, а сама работа шла медленно. В числе проведенных мероприятий – создание в мае 2002 года межправительственной группы по реализации<sup>2</sup> и консультативной группы с участием представителей НПО и лесной промышленности. Первое и единственное заседание этих групп в неполном составе прошло в январе 2003 года в Джакарте. Тем не менее, параллельно с официальным процессом велась дополнительная работа на национальной, двусторонней и многосторонней основе. Результатами этой работы стали запрет на импорт индонезийского круглого леса в Малайзию в июне 2002 года, арест во Вьетнаме 25 лиц (в том числе нескольких сотрудников лесопромышленных компаний), подозреваемых в незаконных рубках, в декабре 2003 года, а также подписание меморандумов о взаимопонимании по вопросу незаконно заготовленной древесины между Индонезией и ее основными торговыми партнерами – США, Китаем, Японией и Южной Кореей<sup>3</sup>.

Вслед за азиатской инициативой FLEG несколько африканских стран объявили о начале собственного аналогичного процесса. В результате в октябре 2003 года была принята еще одна правительственная декларация и индикативный план действий. Однако, несмотря на существование

целого набора рекомендаций, прямо указывающих на необходимость более широкого доступа к информации, по-прежнему не очень понятно, какие меры предпринимаются на государственном или международном уровнях для достижения реального изменения сложившейся ситуации. Так, на официальных веб-сайтах Всемирного банка и Министерства окружающей среды и лесов Камеруна нет никаких упоминаний о том, что было сделано для реализации индикативного списка действий. Тем не менее, Международный союз охраны природы (IUCN)<sup>4</sup> заверил гражданское общество, что работа в бассейне р. Конго, в Гане и Либерии ведется. Цель ее состоит в том, чтобы побудить соответствующие заинтересованные стороны в этих странах к разработке и осуществлению планов по выполнению обязательств, взятых в рамках процесса по вопросам правоприменения и управления в лесном секторе африканских стран, путем обмена опытом и распространения информации среди политиков. Среди практических шагов, предпринятых до настоящего времени – широкая региональная кампания по развитию обмена информацией и попытки создания сети участников процесса как на уровне тех или иных стран, так и на региональном уровне.

Одной из особенностей регионального процесса в Африке является значение, придаваемое работе в рамках других процессов, идущих параллельно на региональном и субрегиональном уровнях. В их числе: лесное партнерство бассейна р. Конго, Совет министров по делам лесов стран Центральной Африки и новое партнерство по развитию Африки.

Россия присоединилась к Переговорному процессу по вопросам правоприменения и управления в лесном секторе сравнительно недавно, согласившись провести в 2005 году конференцию правительств стран Европы и Северной Азии по данной проблеме. К настоящему времени о своем участии и поддержке объявили такие страны, как Великобритания, Финляндия, Япония и США.

Также приглашены другие крупные импортеры из этого региона, в частности Китай. Шансы на то, что КНР согласится участвовать в данном процессе весьма высоки.

Активное вовлечение в данный процесс правительств государств из разных регионов подчеркивает серьезность проблемы. Признавая проблемы, стоящие перед ними в связи с незаконными рубками, правительства создают

возможность для открытой и прозрачной борьбы с коррупцией и незаконной торговлей древесиной. Есть надежда, что в повестку дня для открытого обсуждения всеми участниками войдут такие актуальные вопросы, как контроль и мониторинг, торговля и рынки, добросовестное лесопользование и выработка эффективной политики. В противном случае процесс усиления правоприменения и управления в лесном секторе ждет провал.

### 3. Незаконные рубки - проблема мирового масштаба

Понятие «незаконные рубки» включает в себя комплекс действий, связанных с рубкой, транспортировкой и торговлей древесиной, осуществляемых с нарушением национального законодательства. Согласно некоторым оценкам, незаконной является более 10% всего объема лесной торговли в мире. Учитывая недополучение соответствующих налогов и податей, бюджеты стран – производителей древесины ежегодно теряют около 15 млрд. долларов<sup>5</sup>, при этом значительная часть потерь бюджета приходится на Россию<sup>6</sup>. Однако незаконные рубки имеют гораздо более серьезные последствия, чем прямой экономический ущерб. Незаконные рубки ведут к сокращению биологического разнообразия и нарушают социальную стабильность (способствуя росту коррупции и организованной преступности, а также нарушению прав человека), резко сбивают цену на древесину, приводя к демпингу на международных рынках. Следует отметить, что незаконные рубки не всегда носят разрушительный характер. Однако, к сожалению, большая часть незаконных рубок весьма отрицательно влияет на состояние лесов. Это значит, что попытки бороться только с оборотом древесины нелегального происхождения недостаточны для решения большинства имеющихся проблем.

Россия владеет около 22% всех лесов мира<sup>7</sup>.

Наиболее ценной части этих лесов угрожает рост коррупции и торговли незаконно заготовленной древесиной. Несмотря на строгость российских законов и нормативов в лесной сфере, незаконные рубки процветают по всей стране благодаря слабости государственной системы управления лесами и коррупции. Другой проблемой является истощительность и экономическая неэффективность нынешней модели лесопользования. На сегодня как минимум 50% российских лесов можно считать экономически недоступными из-за неразвитости транспортной инфраструктуры, а примерно половину из них составляют леса, которые до сих пор не были затронуты деятельностью человека. В то же время, в силу истощительности нынешней модели лесопользования, по мере продвижения лесной промышленности в неосвоенные районы, угроза нелегальных рубок станет актуальна и для малонарушенных лесов. Эта тенденция представляет собой серьезную угрозу устойчивости лесопользования в России в долгосрочной перспективе, а также лишает последней возможности для выживания людям, для которых лес является основным источником средств к существованию.

Даже с учетом того, что некоторые виды экологического и социального ущерба довольно

## Врезка 2: Российский Лесной кодекс и Евразийский FLEG

В настоящее время российские органы власти разрабатывают новую редакцию Лесного кодекса, направленную на решение проблем коррупции и неэффективности государственного управления лесами и созданием прозрачных арендных отношений в лесной сфере. Новый Лесной кодекс также ставит своей целью повысить инвестиционную привлекательность российских лесов. Премьер-министр Михаил Фрадков продвигает новый Лесной кодекс одновременно с процессом усиления правоприменения и управления в лесном секторе России, что явно указывает на намерение российского правительства сократить объем незаконных лесозаготовок и связанную с этим коррупцию\*.

Несмотря на то, что статус имеющихся проектов и окончательная судьба Лесного кодекса до сих пор не ясны, вполне вероятно, что кодекс будет принят российским парламентом в 2005 году. Существует, однако, серьезное беспокойство, связанное с тем, что в случае принятия Лесного кодекса в его нынешнем виде он лишь будет способствовать легализации незаконных лесозаготовок и их более широкому распространению. Для этого есть несколько причин. Во-первых, Лесной кодекс упростит существующую систему отчетности для лесопромышленных компаний в отношении лесопользования, что затруднит проверку законности происхождения древесины. Во-вторых, в целях сокращения бюджетных расходов большая часть функций по управлению лесным хозяйством и контролю будет возложена непосредственно на лесозаготовительные компании, несмотря на то, что сейчас у большинства из них нет необходимых для этого знаний, квалифицированных кадров и технических возможностей. В-третьих, новый Кодекс фактически разрушит существующую систему государственного контроля в области лесопользования на уровне районов – систему лесхозов. Произойдет масштабное сокращение числа инспекторов, а их будущие полномочия и возможности по обеспечению правопорядка не ясны.

Если эти важные моменты не будут учтены при доработке Кодекса, эффективность контроля в области лесопользования в России, скорее всего, останется низкой.

\* Агентство «Интерфакс», 26-10-2004. «Премьер-министр заявляет: Россия намерена сократить экспорт круглого леса» <http://www.interfax.com/com?item=Rus&pg=0&id=5765097&req=>

сложно измерить, согласно оценкам потери российского бюджета в связи с незаконными рубками составляют 1 млрд. долларов США в год<sup>8</sup>, а ежегодный финансовый ущерб, наносимый российскому обществу, достигает сотен миллионов долларов<sup>9</sup>.

На этом фоне в ходе Лесного форума ООН в 2003 году Россия объявила о намерении начать в стране процесс по проблемам правоприменения и государственного управления в лесном секторе. Российские министерства природных ресурсов и иностранных дел планируют провести в конце

февраля 2005 года первую встречу Международного координационного комитета с участием потенциальных доноров в Москве. Ожидается, что Подготовительная межправительственная конференция состоится в июне 2005 года.

Готовность российского правительства провести конференцию в 2005 году указывает на его искреннее желание решить проблему незаконных рубок в стране. Кроме того, особую важность процессу придает то, что большая часть международной торговли лесной продукцией ведется внутри региона. Так, по оценкам Всемирного банка, 80%

лесной торговли в Европе приходится на торговлю между европейскими странами, в то время как 85% экспорта азиатских стран поступает в страны того же региона<sup>10</sup>. Почти половина из 200 млн. кубометров (в пересчете на круглый лес) лесоматериалов, ежегодно импортируемых странами ЕС, поступают из России (14,5%) и стран Восточной Европы (35%). С учетом того, что от 27% до 50% (на Дальнем Востоке) российских поставок древесины и 15-50% поставок из Восточной Европы носят незаконный характер<sup>11</sup>, в Евроазиатский FLEG важно вовлечь большинство стран региона и крупнейших участников торговли. Только при этом условии результаты работы конференции смогут принести какую-нибудь пользу.

Являясь частью региона, на который распространяется инициатива России, Европейский Союз (ЕС) будет играть важную роль в процессе

по вопросам правоприменения и управления в лесном секторе (Евроазиатский FLEG). Страны ЕС, как крупнейшие покупатели и импортеры незаконной лесной продукции, признают свою ответственность в решении проблемы нелегальных рубок. В мае 2003 года ЕС представил свой ответ на глобальную проблему незаконных рубок: План действий ЕС по усилению правоприменения и управления в лесном секторе и лесной торговле (FLEGT). Опыт ЕС в обсуждении мер, включенных в План действий, уже продемонстрировал правительствам и уполномоченным ведомствам стран-участниц важность сотрудничества с различными заинтересованными сторонами. В этой связи ожидается, что правительства других стран этого региона также будут способствовать вовлечению заинтересованных сторон в разработку и реализацию политики в лесной сфере.

#### 4. Вовлечение гражданского общества – залог успешного усиления правоприменения и управления в лесной сфере

Незаконные и экологически истощительные рубки оказывают комплексное влияние, последствия которого могут различаться в зависимости от конкретных условий. Степень их влияния на жизнь людей, для которых лес – это источник средств к существованию, также зависит от целого ряда факторов, включая действующее законодательство и его применение в том или ином регионе. Понимание таких факторов и нужд людей, жизнь которых зависит от леса, является непременным условием для эффективной борьбы с незаконными и экологически неустойчивыми рубками.

Отсюда следует, что эффективность и подотчетность Евроазиатского FLEG, который призван комплексно бороться с преступностью в лесной сфере, будет зависеть от качества сотрудничества большого числа сторон, включая гражданское общество. В Плате

действий, составленном по итогам работы Межправительственной группы по лесам (IPF) и Межправительственного лесного форума (IFF)<sup>12</sup>, указывается на необходимость широкого и активного участия представителей гражданского общества, включая «коренные народы, жителей лесных районов и местные сообщества», в «выработке решений о планировании, осуществлении, контроле и оценке» государственной политики и программ по управлению лесами. То, что эта необходимость не была должным образом учтена в процессах усиления правоприменения и государственного управления в лесном секторе стран Восточной Азии и Африки, негативно отразилось на доверии к будущим правительственным программам.

Насущная необходимость вовлечения всех заинтересованных групп в процесс усиления правоприменения и управления в лесном секторе

обусловлена особыми ролями, которые играет каждая группа. Роли контролера, советника и эксперта, которые играет гражданское общество, выгодны как власти, так и бизнесу, поскольку усиливают доверие к рынку и системам контроля, гарантируют их независимость. Помимо этого, вовлечение гражданского общества должно гарантировать, что экологическая устойчивость, конечная цель усилий по борьбе с незаконными рубками, будет оставаться в центре всех обсуждений и результатов этого процесса.

В процессе усиления правоприменения и государственного управления в лесном секторе восточноазиатских стран участвовали индонезийские и международные НПО, однако, по их собственному мнению, их вклад в итоговую декларацию оказался незначительным из-за того, что их слишком поздно привлекли к работе над ней. Кроме того, в процессе участвовали представители гражданского общества из других стран региона, таких как Вьетнам или Таиланд, что помешало использовать местный опыт.

Примерно таким же оказался опыт африканских НПО. Группы активистов не были своевременно проинформированы о предстоящем процессе, а некоторые важные заседания проводились в закрытом для части участников режиме. Содержательная сторона обсуждения была еще более сужена в связи с тем, что к заседаниям подготовительного и правительственного уровней допускались только специально приглашенные участники.

Отсутствие открытого и глубокого обсуждения проблем лесного сектора стало причиной разочарования некоторых африканских НПО, поскольку сосредоточившись только на подготовке декларации, можно получить еще один декларативный документ, не подкрепленный никаким содержательным планом действий. Гражданское общество может подписаться под результатами процесса лишь при условии полноправного участия в нем, в этом же случае оно также может способствовать практической реализации договоренностей.

Несмотря на эти проблемы, тезисы об усилении роли гражданского общества в усилении правоприменения

и управления в лесном секторе были включены как в восточноазиатскую, так и в африканскую правительственную декларацию. Ожидается, что аналогичное заявление будет сделано в ходе межправительственной конференции по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе стран Европы и Северной Азии. Вместе с тем, страны-участницы должны четко обозначить свою политическую волю, обеспечив необходимые силы и средства для содержательного участия всех сторон в подготовке межправительственной конференции, ее проведении и последующих мероприятиях.

**Сейчас от государственных органов власти требуется следующее:**

- **создать прозрачные механизмы, обеспечивающие доступ к информации о положении дел в стране в связи с подготовкой и проведением межправительственной конференции;**
- **создать эффективную систему и предоставить необходимые ресурсы для равноправного участия всех сторон, включая местные, региональные и международные НПО, в Евроазиатском FLEG, а также обеспечить содержательное обсуждение всего круга проблем, волнующих участников процесса;**
- **предоставить всем участникам возможность непосредственно влиять на содержание проекта декларации и другие итоговые документы межправительственной конференции 2005 года;**
- **создать осмысленные структуры, которые дадут возможность равноправного участия всех сторон в последующих мероприятиях, которые будут проводиться во исполнение решений межправительственной конференции.**

## Примечания

- <sup>1</sup> Бросается в глаза отсутствие в числе стран, подписавших декларацию, Малайзии – одного из крупнейших игроков на лесном рынке. Официальное присоединение этой страны считается залогом успеха всего процесса.
- <sup>2</sup> В которую вошли государства Восточной Азии и Европейского союза, США, Австралия и Канада.
- <sup>3</sup> ОВОС (2004) Новости FLEG в Азии: 7я Конференция участников Конвенции по биоразнообразию, издание № 1, февраль. Адрес в Интернете: <http://asiaflegnews.info/>
- <sup>4</sup> «Последние данные о незаконных рубках и консультации с заинтересованными сторонами», Королевский институт международных дел, Лондон, 2004 г.
- <sup>5</sup> Уточненная стратегия Всемирного банка в области лесного хозяйства, 2002 г.
- <sup>6</sup> Дункан Брэк: «Борьба с международной экологической преступностью», 2002 г. «Глобальное изменение окружающей среды», № 12.
- <sup>7</sup> «Российско-датская торговля продуктами леса и незаконные рубки в России», Всемирный фонд дикой природы, 2003 г., [www.panda.org](http://www.panda.org)
- <sup>8</sup> «Незаконные рубки на Северо-западе России и экспорт российской лесной продукции в Швецию», Всемирный фонд дикой природы, 2003 г., [www.panda.org](http://www.panda.org)
- <sup>9</sup> «Дикий Восток: выкачивание лесных ресурсов», Бюро региональных общественных кампаний (г. Владивосток), Друзья сибирских лесов (г. Красноярск) и «Форестс Монитор» (Великобритания), 2001 г. [www.forestsmonitor.org](http://www.forestsmonitor.org)
- <sup>10</sup> «Тенденции развития рынка лесной продукции», Всемирный банк, 1999 г.
- <sup>11</sup> «Импорт древесной продукции из стран Восточной Европы в ЕС в 2002 году», Всемирный фонд дикой природы, 2004 г., [www.panda.org](http://www.panda.org)
- <sup>12</sup> План действий был согласован странами – членами ООН, включая Россию, между 1995 и 2000 годами.

---

Автор: Иола Леал Риеско  
Email: [iola@fern.org](mailto:iola@fern.org)