

Министерство природных ресурсов Российской Федерации

КОНЦЕПЦИЯ МИНИСТЕРСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

2005 года по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе в
Европе и Северной Азии (Евроазиатский FLEG)

Москва 2004 г.

Содержание

Преамбула	3
Обоснование	3
Цель конференции	6
Задачи.....	6
Методы и технологии FLEG.....	6
Международный аспект.....	6
Национальный аспект	7
Организационный аспект	8
Участники конференции	8
Организационная структура подготовки и проведения конференции.....	8
Формат конференции	9
Итоговые документы.....	9
План-график подготовки.....	9

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 Европейского Союза 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: Индонезии – до 73 %, Камеруна – до 50%, Бразилии – 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, стала постоянным пунктом повестки дня заседаний Большой восьмерки (G7/G8), начиная с 1997 года. Глобальный уровень проблемы незаконных лесозаготовок был обозначен уже в 1998 г. 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 сопутствующей коррупцией в лесном секторе одним из наиболее важных.

В связи с этим необходимо отметить, что Россия, владея почти ¼ 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 её лесов определяет ключевую роль России в организации Евразийского движения противодействия незаконным лесозаготовкам и ассоциированным с ними преступления 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 России 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 Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Конференции ООН по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002г.), ратифицировала конвенции о сохранении биоразнообразия и об изменении климата.

В настоящее время в Российской Федерации действуют Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-1010 годы, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 января 2003 года N 69-р, Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года N 1225-р, Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002-1020 годы), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 года N 860, включающая подпрограмму «Леса», Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2003 года N 7-ФЗ, подготовлена новая редакция Лесного кодекса Российской Федерации.

Опыт региональных процессов FLEG (африканского, европейского, восточно-азиатского) 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, главным образом, осуществлению устойчивого управления лесами. Учитывая, что борьба с преступлениями в лесном секторе каждой страны, порождёнными 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 незавершённость, 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 ведёт 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 законодательств.

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 её 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 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. Всё это будет направлено на сокращение объемов нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной в странах Северной Евразии на основе выработки согласованных межправительственных договорённостей.

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 зарекомендовавшие себя методы 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 определённом и серьёзном 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 её 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 ассоциированными с ними преступлениями в лесном секторе:

Конвенция по международной торговле редкими и исчезающими видами флоры и фауны (CITES);

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний 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;
- Международная организация тропической древесины (ITTO);
- Всемирная таможенная организация (WCO – World Customs Organisation),

а также с неправительственными экологическими организациями глобального уровня, в первую очередь, 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 Общеевропейский 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 объёмов нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной в странах Северной Евразии.

Обсудить специфику факторов в странах Северной Евразии, влияющих на нелегальные рубки и торговлю нелегально заготовленной древесиной.

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, приравненные 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 Конференции будет осуществляться её 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 утверждённой 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 г. (термины и определения, методы выявления и оценки объемов нелегальных рубок и торговли нелегально заготовленной древесиной, экономические и правовые механизмы противодействия незаконным лесозаготовкам).

План-график подготовки

Октябрь - ноябрь 2004

Рассылка первого уведомительного письма странам Европы и Северной Азии с информационными материалами установочного совещания, проведенного 18 мая 2004г., и приглашением к участию в подготовке и проведении Конференции.

Предварительное согласование руководящих органов Конференции (Международный координационный комитет – МКК, Секретариат, Национальный организационный комитет).

Определение ключевых заинтересованных сторон от правительственного сектора, гражданского общества и частного сектора.

Декабрь 2004

Организация совещания-видеомоста с потенциальными членами МКК.

Место: Москва (Представительство Всемирного банка) - 21 декабря.

Цель: Согласование финансовых вопросов и времени проведения первого организационного совещания Международного координационного комитета.

Подготовка проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об организации и проведении Конференции, согласование с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Январь 2005

Рассылка официального приглашения членам МКК.

Совещание Межведомственной рабочей группы совместно с группой экспертов.

Место: Москва, МПР России.

Цель: Согласование и распределение функций, касающихся практической работы по подготовке первого заседания МКК.

Разработка плана действий/мероприятий на национальном уровне в рамках Межправительственного процесса по правоприменению и управлению в лесном секторе стран Европы и Северной Азии, в том числе о разработке механизмов взаимодействия «государство-общество-бизнес».

Обеспечение скоординированного участия заинтересованных сторон в различных международных совещаниях, а мероприятиях МПР России и Рослесхоза по вопросам нелегальных рубок, запланированных в их текущей деятельности.

Подготовка, согласование и утверждение перечня установочных докладов и имён приглашённых докладчиков Подготовительной и Министерской Конференций в соответствии с утверждённой программой конференции.

Февраль – март 2005

Проведение первого организационного совещания МКК (в период с 21 по 25 февраля 2005 г., Москва).

Место: Москва, МПР России.

Цель: Утверждение состава МКК и порядка его работы, согласование перечня и укрупненной тематики аналитических работ для обеспечения подготовительного этапа Конференции и координация их исполнения; согласование источников и ориентировочных объемов финансирования мероприятий по подготовке и проведению Конференции, в т.ч. возможных организационных взносов; согласование и утверждение символики, названия, целей, задач и сроков проведения Подготовительной и Министерской конференции.

Апрель-май 2005

Рассылка официальных приглашений на Подготовительную конференцию.

Подготовка Международным координационным комитетом проекта Министерской Декларации и Плана действий.

Июнь-август 2005

Проведение подготовительной конференции (5-10 июня 2005г.).

Место: г. Выборг, Россия.

Цель: Выработка проектов основных документов Конференции (Декларация, план действий).

Рассылка официальных приглашений участникам Министерской конференции.

Сентябрь-октябрь 2005

Обработка и выставление на сайте МПР России аннотаций заявленных выступлений участников Министерской конференции.

Анонсирование Министерской конференции в средствах массовой информации России.

Ноябрь 2005

Международная Министерская конференция

Место: Санкт-Петербург (Горный университет)

Декабрь 2005

Широкое информационное освещение итогов Министерской конференции.

Организация практических действий по выполнению рекомендаций Конференции.