

Министерский переговорный процесс по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе Европы и Северной Азии (ЕСА-ФЛЕГ)

Подготовительная конференция

6 – 8 июня 2005 г.

Москва, Россия

I. Введение

С 6 по 8 июня 2005 года в Москве проходила Подготовительная конференция Министерского переговорного процесса по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе Европы и Северной Азии (ЕСА-ФЛЕГ). В Конференции приняли участие 128 представителей правительств, межправительственного органа, международных организаций, неправительственных организаций (НПО) и промышленности из 37 стран. Данное мероприятие было организовано совместно Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Всемирным банком при финансовой поддержке со стороны восьми международных донорских организаций.

Подготовительная конференция ЕСА-ФЛЕГ является одной из ключевых вех общего процесса ЕСА-ФЛЕГ, кульминационным моментом которого станет проведение Министерской конференции в ноябре 2005 года. Итогом Министерской конференции должно стать подписание Министерской декларации и Примерного плана действий, отражающих межгосударственные договоренности о противодействии незаконной лесозаготовительной деятельности и связанными с ней правонарушениями в лесном секторе. Подготовительная конференция позволила правительствам стран и другим заинтересованным сторонам обменяться информацией по вопросам управления в лесном секторе и поделиться опытом осуществления реформ и других программ, затрагивающих проблемы ФЛЕГ. Таким образом, проведенные дискуссии способствовали достижению взаимопонимания в отношении основных проблем ФЛЕГ в регионе, позиций и приоритетов разных заинтересованных сторон.

Трехдневная Подготовительная конференция включала заседания, посвященные обмену опытом, приобретенным в регионе ЕСА, обсуждению проблем ФЛЕГ, позиций заинтересованных сторон и возможности их интеграции в действующие процессы. Центральное место в оживленных дискуссиях на заседаниях региональных и тематических групп занимали такие проблемы, как информация и прозрачность, институциональные системы и законодательство, управление предприятиями и хозяйственное управление лесами, вопросы государственного регулирования в лесном секторе и жизнеобеспечение местного населения. Участникам Подготовительной конференции удалось выработать «структурные блоки» проекта декларации и ориентировочного перечня пунктов для

включения в план действий, что должно помочь обеспечить информационную поддержку процесса подготовки к Министерской конференции.

В настоящем документе представлены: краткий обзор дискуссий, итоги и дальнейшие шаги. Детальный отчет о Конференции подготовлен Службой составления отчетов Международного института устойчивого развития (МИУР), и представлен (с фотографиями) на сайте: <http://www.iisd.ca/sd/sdmos/>

II. Дискуссии

Подготовительная конференция началась с выступлений ее высокопоставленных участников, включая Валерия Рощупкина, руководителя Федерального агентства лесного хозяйства России, Кристалины Георгиевой, директора Всемирного банка по России и Никиты Банцекина, Директора Департамента международного сотрудничества Министерства природных ресурсов РФ. Функции международных модераторов (организаторов дискуссий) выполняли Юрген Блазер (*Интеркооперейшн*, Швейцария) и Джаг Майни (бывший руководитель Секретариата Форума ООН по лесам, ФЛООН). На заседании, посвященном открытию, прозвучали заявления о намерении решительно противодействовать распространению незаконной лесозаготовительной деятельности и четкие формулировки целей и задач Конференции, и тем самым, был задан тон всей Конференции.

Последующие выступления отражали опыт практической работы по решению проблем ФЛЕГ в регионе ЕСА, включая выступление представителя "Илим Палп Энтерпрайз" об опыте работы на северо-западе России, доклад о мерах по решению проблем ФЛЕГ в странах с низкими доходами населения, доклад о мерах по борьбе с незаконными рубками в Болгарии, доклад о работе Албанской межведомственной комиссии по борьбе с незаконными рубками, рассмотрение проблем, стоящих перед новыми членами ЕС, и доклад об опыте работы местных органов власти на Дальнем Востоке России. Представитель Главного управления лесного хозяйства Китая говорил о проблемах незаконных рубок в Китае и его потенциальном участии в региональных и международных программах решения проблем ФЛЕГ.

Основными темами выступлений на заседании, посвященном проблемам ФЛЕГ, были: законодательство и нормативная база для совершенствования системы управления в лесном секторе, связь между государственным регулированием и жизнеобеспечением местного населения, опыт осуществления перехода к рыночной экономике, прозрачность и доступ к информации и инициатива ЕС по борьбе с незаконными рубками. Эти выступления, в значительной степени, определили форму и содержание дискуссий на последующих заседаниях рабочих групп.

На общем заседании заинтересованных сторон представителями промышленности, экологических НПО, потребительских и торговых организаций и

организаций, занимающихся сертификацией и верификацией, поделились опытом и представили свои позиции в отношении ключевых проблем. Представители промышленности подчеркивали необходимость сосредоточить внимание на незаконных лесозаготовителях и недопустимости установления дополнительных требований для заготовителей, работающих на законных основаниях. Представители НПО подчеркивали необходимость создания механизмов обеспечения участия общественности в процессах принятия решений по лесопользованию и предупредили о том, что либерализация торговли приводит к расширению масштабов истощительной эксплуатации естественных лесов в странах-экспортерах. Представители потребительских и торговых организаций призвали правительства ввести требования о подтверждении легальности и обеспечивать их выполнение с помощью закупочной политики и сертификации, а также познакомили участников с системами верификации происхождения и законности.

Участники заседаний региональных рабочих групп определили направления действий и выявили проблемы, требующие дальнейшей проработки, включая необходимость выработки единого определения термина «незаконные рубки», укрепления законности, совершенствования институциональных систем лесного сектора и четкого и простого законодательства. Представители торговли к таким задачам отнесли: стимулирование законной деятельности, использование торговых санкций, отечественные рынки незаконной древесины и системы мониторинга торговли. Кроме того, была подчеркнута важность получения всесторонней, сопоставимой и точной информации, а также ее прозрачности. К ключевым задачам отнесены: участие заинтересованных сторон, повышение осведомленности потребителей, соблюдение прав коренных народов и местного населения и создание экономических альтернатив для малоимущего населения, жизнеобеспечение которого зависит от лесов. В Приложении I представлена более детальная информация об итогах работы этих групп.

Далее состоялись параллельные заседания четырех тематических рабочих групп для выявления проблем и определения основных мер на следующих направлениях: информация и прозрачность; институциональная база, законодательство и правоприменение; управление предприятиями и хозяйственное управление лесами; государственное регулирование в лесном секторе и жизнеобеспечение местного населения. Касательно информации и прозрачности, выявленные проблемы преимущественно связаны с модальностями обмена информацией, включая информационные системы и стандарты, вопросы конфиденциальности, верификацию, стоимость и обязанности (частный и государственный сектор). Ключевыми задачами в области укрепления институциональной базы, законодательства и системы правоприменения названы: устранение первопричин распространения незаконных рубок, гармонизация и упрощение законодательства, развитие межотраслевого сотрудничества и содействие оздоровлению систем управления. Приоритетными задачами в области управления предприятиями и хозяйственного управления лесами признаны: сертификации и контроль оборота круглого леса, стимулирование развития

предприятий малого и среднего бизнеса, соблюдение прав частной собственности и участие частного сектора в процессе ЕСА-ФЛЕГ. В отношении государственного регулирования в лесном секторе и жизнеобеспечения местного населения одним из ключевых моментов признана необходимость гарантирования прав доступа в леса и пользования ими для малоимущего местного населения и общин коренных народов, чтобы исключить случаи их уголовного преследования за пользование лесными ресурсами. В Приложении II представлена детальная информация об итогах работы этих групп.

III. Итоги

В последний день Конференции участники рассмотрели и прокомментировали проекты двух документов, подготовленные по итогам ее работы: 1) «структурные блоки» Министерской декларации и 2) «Ориентировочный перечень пунктов для включения в план действий». Документы, подготовленные редакционной группой под руководством сопредседателей Конференции, отражают темы выступлений и содержание дискуссий на Конференции. Проекты этих документов будут дорабатываться с учетом поступивших комментариев и итогов переговоров на Министерской конференции. В разделе «Дальнейшие шаги» (ниже) представлены сроки доработки этих документов.

IV. Дальнейшие шаги

Восьмого июня состоялось краткое заседание Международного координационного комитета (МКК) в целях согласования ключевых процедурных вопросов и графика дальнейшей работы. Члены МКК приняли предложение о проведении Министерской конференции 22 – 25 ноября 2005 года в Санкт-Петербурге, Россия.

Согласованы следующие этапы дальнейшей работы по подготовке к Министерской конференции:

8 июня

- Проект структурных блоков МД и ППД, выработанный на Подготовительной конференции

К 8 июля

- Доработанный проект структурных блоков МД и ППД, подготовленный модераторами; и
- Представление Секретариатом доработанного проекта на рассмотрение МКК

К 22 июля

- Рассмотрение МКК доработанного проекта и направление комментариев в Секретариат

К 5 августа

- Модераторы/Секретариат для отражения в проекте документа комментариев, полученных от МКК (*в дальнейшем – после включения таких комментариев – структурные блоки будут называться элементами МД/ОПД);
- Рассылка Секретариатом элементов МД/ОПД в целях проведения консультаций с соответствующими государственными органами, получения их комментариев

и ознакомления с ними других заинтересованных сторон

К 9 сентября

- Получение предложений от государственных органов и других заинтересованных сторон (*после 9 сентября содержание проектов МД и ОПД не подлежит изменению)

К 13 октября (срок подлежит уточнению)

- Подготовка Секретариатом проекта МД и ОПД на основе соответствующих документов; и
- 13 октября (срок подлежит уточнению), видеоконференция МКК для оценки хода подготовки

К 15 ноября (срок подлежит уточнению)

- 4^{-ое} заседание МКК (срок подлежит уточнению), возможность проведения которого рассматривалась во время семинара по борьбе с незаконными рубками на Министерской конференции по защите европейских лесов

22 – 25 ноября

- Министерская конференция, Санкт-Петербург, (Министерский сегмент – 24 - 25 ноября)

Участие заинтересованных сторон: На заседании МКК было еще раз подчеркнуто, сколь важно обеспечить участие заинтересованных сторон, включая НПО и частный сектор, в процессе подготовки Министерской конференции. Достигнута договоренность о том, что МСОП выступит в роли организатора процесса отбора как национальных, так и международных НПО. Секретариат ЕСА-ФЛЕГ организует процесс отбора структур частного сектора так, чтобы были адекватно представлены все регионы (например, Северная Америка, Центральная Европа, Северная Европа, Китай, Япония, Корея, Россия и, возможно, Кавказ и Балканы) при сбалансированном соотношении разных типов малых, средних и крупных ассоциаций/компаний.

Приложение 1: Выявление проблем на параллельных заседаниях региональных рабочих групп

Состоялись параллельные заседания следующих четырех региональных групп: Северо-Восточная Азия (Группа #1), Центральная Азия, Кавказ и Юго-Восточная Европа (Группа #2), ЕС вместе с недавно вступившими в него странами (Группа #3) и Северо-Восточная Европа (Группа #4). Итоги этих дискуссий представлены в соответствии с приоритетностью тем, определенной на Подготовительной конференции, с указанием проблем, рекомендуемых мер по их решению или комментариев.

Группа 1: Северо-Восточная Азия

Модератор: Евгений Кузьмичев

Подготовка и представление на пленарном заседании итогов работы группы: Налин Кишор

Участники дискуссии выразили единое мнение о том, что незаконные рубки представляют весьма важную проблему для Северо-Восточной Азии (СВА). Они охарактеризовали данную группу стран, как регион с огромными площадями; высоким уровнем биоразнообразия; границами с Китаем, что имеет особое значение для решения проблем незаконных рубок; и высоким уровнем безработицы и миграции с территориями Дальнего Востока России. Участники также отметили, что большой спрос китайского рынка на древесину является одним из важнейших факторов, влияющих на состояние проблемы нелегальных рубок в СВА: в Китае много перерабатывающих предприятий, которым необходимо древесное сырье в больших объемах. Столь большой спрос часто является причиной использования ими нелегального сырья, которое поставляют китайские торговцы, закупающие его за наличные. Поскольку прибыль от продаж получает в основном региональная мафия перекупщиков, местное население «недополучает» доходы.

Участники дискуссии указали на необходимость поиска путей решения проблем ФЛЕГ в данном регионе и определили следующие ключевые аспекты и рекомендуемые действия.

Общее понимание терминов процесса ФЛЕГ/единые определения:

Рекомендуемые действия

- Выработать четкое определение нелегальных рубок, что должно помочь оценить их масштабы в количественном выражении и вести мониторинг результатов деятельности по сдерживанию их роста
- Лучше изучить сегодняшнюю ситуацию, чтобы понять, кому она выгодна, кто страдает из-за нее, и кто пытается заблокировать процесс реформирования

Данные, информация и прозрачность:

Рекомендуемые действия

- Создать электронную базу информации и данных по производству, потреблению и экспортированию в целях отслеживания объемов и оценки масштабов незаконных рубок
- Информационно-разъяснительная работа в пользу использования законной древесины и против использования незаконной древесины
- Обеспечить сопоставимость данных, получаемых из разных стран и по региону в целом

Институциональная база и законодательство:

Рекомендуемые действия

(На национальном уровне)

- Выявить пробелы и определить пути их заполнения

(На международном уровне: трансграничные проблемы и конвенции)

- Странам: ратифицировать и принять международные конвенции
 - a. России следует ратифицировать Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте)
 - b. Орхусская конвенция (об участии общественности в принятии решений)
 - c. Конвенция о биологическом разнообразии, включая соблюдение прав коренных народов
- Рассмотреть возможность использования проектов Глобального экологического фонда для решения проблем биоразнообразия, связанных с незаконными рубками

Торговля

Рекомендуемые действия

- Применять торговые меры в обеих странах – Китае и Японии
 - Запретить вывоз/ввоз нелегальной древесины
 - Регулировать торговлю лесной продукцией с помощью тарифных и нетарифных мер (предупреждение: следует рассматривать только те меры регулирования торговли, которые соответствуют требованиям ВТО, например, двусторонние соглашения им соответствуют)
- Обеспечить прозрачность таможенной информации

Проблемы частного сектора/промышленности

Рекомендуемые действия

- Внедрять системы добровольной сертификации в качестве инструмента борьбы с незаконными рубками

Комментарии

- Российская точка зрения: новый Лесной кодекс должен обеспечить повышение роли частного сектора. Крупным предприятиям будет выгодно двигаться в данном направлении, поскольку они обеспечивают гораздо больше возможностей и ресурсов, включая поддержку в решении социальных и экологических проблем.
- Поднят вопрос о возможностях содействия созданию совместных предприятий между Китаем, Японией и Россией.

Жизнеобеспечение местного населения

Рекомендуемые действия

- Обеспечить соблюдение прав общин коренных народов и местного населения во избежание их уголовного наказания за использование лесных ресурсов
- Правительства должны учитывать потребности местного населения в лесных ресурсах, и в этой связи следует выделить общинные леса

Комментарий

- Одним из обоснованных подходов к вовлечению местного населения в работу по обеспечению устойчивого лесопользования могут быть природоохранные концессии, аналогичные концессиям, предоставляемым в Латинской Америке и Карибском регионе

Группа 2: Центральная Азия, Кавказ и Юго-Восточная Европа

Модератор: Долорес Белоречка

Подготовка и представление на пленарном заседании итогов работы группы: Тапани Оксанен

На заседании Группы 2 обсуждались проблемы и задачи стран и региона и ключевые меры по их решению в рамках процесса ФЛЕГ.

Общее понимание терминов процесса ФЛЕГ/единые определения:

Рекомендуемые действия

- Определить объекты контроля: спрос или предложение

Данные, информация и прозрачность:

Рекомендуемые действия

- Создать институциональные механизмы для обмена информацией и сотрудничества
- Проверять происхождение экспортируемой древесины
- Обеспечить участие научного сообщества в процессах оценки/определения воздействия лесозаготовительных работ на окружающую среду – установить неистощительные уровни заготовки (лесопользование с учетом потребностей, связанных с обеспечением экономического роста)

- Развивать региональные и международные системы мониторинга в целях верификации соответствия размера лесопользования национальным квотам на заготовку древесины, но, не игнорируя тех проблем, которые связаны с мониторингом, оценкой деятельности и верификацией
- Внедрить методiku и систему международного лесного и лесоторгового мониторинга с обеспечением к ней доступа для всех заинтересованных сторон на национальном и международном уровнях

Институциональная база и законодательство:

(На национальном уровне)

Проблемы

- Недопонимание значения лесов как одного из важнейших ресурсов для страны
- Недостаточное внимание к лесам в законодательстве, регулирующем деятельность других отраслей (другие отрасли вмешиваются в лесное хозяйство, руководствуясь своими приоритетами, например, энергетика)
- Слабое законодательство и его исполнение
 - влиятельные круги общества используют такую ситуацию в своих интересах
 - санкции способствуют распространению незаконной деятельности, а не предупреждают ее (слабые меры пресечения и финансовые санкции)
- Недостаточная осведомленность властей, включая судебную систему, о значении лесных проблем в целом
- Недостаточно высокая квалификация и ограниченные технические возможности профессиональных работников лесного хозяйства, судей и лесовладельцев
- Конфликты, связанные с основными источниками нелегальной древесины
- Чрезмерная централизация институциональных систем
- Отсутствие взаимодействия между разными государственными структурами, что является препятствием для осуществления должного контроля коммерческой деятельности

Рекомендуемые действия

- Укрепить и гармонизировать национальные законы
- Повысить эффективность существующих институтов лесного сектора (законодательство; организации, особенно, разделение контрольных и хозяйственных функций; правила и нормы; межотраслевое сотрудничество; информация и взаимодействие; повышение потенциала; международные институциональные механизмы)
- Повысить эффективность государственной системы регулирования и контроля заготовки круглого леса

(На международном уровне)

Проблема

- Отсутствие ясности в том, какие международные обязательства/конвенции являются самыми приоритетными в лесном секторе

Рекомендуемые действия

- Оценить влияние роста спроса на импортную продукцию (в ЕС и других развитых странах) и действовать, исходя из общей ответственности за решение данной проблемы
- Международная конвенция может обеспечить инструменты для ограничения влияния влиятельных кругов общества

Привлечение и участие общественности и других заинтересованных сторон

Проблемы

- Недостаточная осведомленность о выгодах устойчивого природопользования
- Отсутствие экономических альтернатив для малоимущего населения

Торговля

Проблема

- Неудовлетворительная работа таможенных служб в сочетании с неконтролируемым экспортом незаконно заготовленной древесины, особенно, ценных видов деревьев

Рекомендуемые действия

- Странам с переходной экономикой следует открыть свои рынки древесной продукции; попытки ограничивать экспорт/импорт приводят к обратным результатам

Комментарии

- Необходимо всесторонне изучить опыт с СИТЕС

Проблемы частного сектора/промышленности

Проблемы

- Корпоративные интересы и доминирование крупных компаний
- Безнаказанность преступлений и коррупции в лесном секторе
- Программы плантационного лесоразведения не соответствуют потребностям промышленных заготовителей,

Рекомендуемые действия

- Расширение масштабов деревопереработки в стране происхождения для создания добавленной стоимости отечественной продукции
- Использование лиственных видов для лесовосстановления (тополей и других быстрорастущих видов деревьев)
- Мониторинг на территориях, являющихся объектами конфликтов

Жизнеобеспечение местного населения:

Проблемы

- Безработица, дефицит ресурсов в сельских районах и бедность на селе (острота проблемы бедности столь велика, что люди даже не думают о том, что случится завтра – доминируют краткосрочные интересы: рубка деревьев (даже плодовых) позволяет получить деньги сразу).

Рекомендуемые действия

- Развитие совместного лесного хозяйства, создание плантаций деревьев быстрорастущих видов (но сельское население предпочитает использовать лиственные деревья для производства древесного угля)
- Стимулирование использования альтернативных источников энергии; инвестирование в такие программы производства энергии на государственном уровне

Группа 3: ЕС, включая недавно вступившие в него страны

Модератор: Дженис Биргелис

Подготовка и представление на пленарном заседании итогов работы группы: Даниела Гелер

Участники заседания Группы 3 обменялись опытом и мнениями о путях решения проблем и задач, стоящих перед странами и регионом в целом и рассмотрели ключевые меры, которые необходимо принять в рамках процесса ФЛЕГ. Представители многих стран данной группы рассказали о многочисленных проблемах, возникших при переходе к рыночной экономике в связи с реституцией. Участники заседания подчеркнули важность общего понимания того, что такое незаконные рубки; определения первопричин возникновения этой проблемы в регионе, включая реституцию, бедность и права землевладения/землепользования и собственности; разработки четкого и простого законодательства, повышения потенциала государственных органов, общественных организаций и частного сектора; и обмена информацией и опытом между странами и всеми заинтересованными сторонами. В ходе осуждения были названы следующие конкретные проблемы и ключевые меры по их решению:

Общее понимание терминов процесса ФЛЕГ/единые определения:

Проблема

- Борьба с незаконными рубками является шагом к УЛУ, но что такое УЛУ?

Рекомендуемые действия

- Выработать единое - четкое и точное - определение термина «незаконные рубки»
- Вести речь не только о незаконных «рубках», но о любом виде незаконной «деятельности»
- Выявить первопричины возникновения этой проблемы в регионе, к которым, в частности, могут относиться процесс реституции, бедность,

отношение к правам собственности во многих странах, недавно вступивших в ЕС

- Сфокусироваться на том, как обеспечить неистощительное лесопользование

Данные, информация и прозрачность:

Проблема

- Недостоверность общедоступной информации

Рекомендуемые действия

- Обеспечить возможности для отслеживания происхождения импортной древесины
- Обеспечить прозрачность: необходимо создать механизмы для оперативной работы, например, по количественной оценке потребления и производства
- Использовать системы верификации легальности в целях обеспечения равных возможностей для мелких производителей (Конфедерация европейских лесовладельцев)
- Развивать системы обмена информацией и опытом между странами и всеми заинтересованными сторонами
- Страны-потребители должны принять меры против потребления продукции, произведенной в результате незаконных рубок

Институциональная база и законодательство:

Проблемы

- Проблемы, связанные со структурными преобразованиями (процесс реституции, рынки, государственные органы лесного хозяйства и т.д.)
- Проблемы правоприменения и недостаточно четкого законодательства

Рекомендуемые действия

- Разработать четкие законы, нормативные акты и национальные программы развития лесного хозяйства в целях укрепления системы управления и повышения потенциала для решения существующих проблем
- Повысить потенциал заинтересованных сторон, включая государственные органы, общественные организации и частный сектор
- Содействовать принятию законодательства, предусматривающего гарантированный переход к устойчивому лесопользованию (УЛУ), внедрению экосистемного подхода и систем оценки экономической стоимости
- Внедрять комплексные подходы к решению проблемы незаконной лесозаготовительной деятельности, поскольку это - межотраслевая проблема; необходимо межведомственное взаимодействие
- Развивать системы ведения лесного хозяйства силами местного населения
- Обеспечить осуществление гарантированных прав землевладения/землепользования
- Страны региона должны скоординировать свои нормативные базы

- Поддерживать инициативу ФЛЕГ по проведению анализа действующих национальных законов и выполнения международных соглашений, подписанных странами ЕСА

Привлечение и участие общественности и других заинтересованных сторон:

Рекомендуемые действия

- Обеспечить конструктивное участие общественности в процессе на всех его этапах (Министерская конференция, выполнение принятых решений)

Торговля

Рекомендуемые действия

- Закрыть рынки для нелегальной древесины в целях ограничения возможностей для развития нелегального бизнеса

Проблемы частного сектора/промышленности:

Проблемы

- Многочисленные требования, которые обязаны выполнять лесовладельцы (например, получение разрешительных документов, сертификатов, что контролируется службами лесной охраны)
- Предусматривается заключение добровольных соглашений о партнерстве (ДСП) со странами-экспортерами, но неизвестно насколько успешными они будут в отношении практических действий
- Слабый потенциал частного сектора в период перехода к рыночной экономике

Рекомендуемые действия

- Обеспечить государственную поддержку частному сектору в целях его превращения в сильного партнера по реализации лесной политики
- Способствовать повышению потенциала объединений лесовладельцев
- Содействовать созданию справедливых условий для работы на законных основаниях: экономические потери из-за незаконных рубок; фокусировка на мерах по повышению заинтересованности в соблюдении закона, исключение требований, создающих чрезмерную нагрузку;
- Оказывать содействие в осуществлении государственных закупок в частном секторе, включая социальные аспекты
- Оказывать поддержку во внедрении систем лесной сертификации, контроля потоков древесины по всей цепочке лесопромышленного производства - от лесосеки до выхода на рынок конечной продукции, и реализации инициативы ФЛЕГ
- Повышать прозрачность рынков древесины, обеспечивая равнодоступность и информацию о ситуации на рынке, в частности для малых и средних предприятий
- Предоставление гарантий сохранения прав частной собственности в долгосрочной перспективе для обеспечения ведения хозяйства в соответствии с принципами УЛЮ

Жизнеобеспечение местного населения:

Рекомендуемые действия

- Принятие решений, исключающих дискриминацию людей, жизнеобеспечение которых зависит от лесов
- Внедрение консультативного подхода

Группа 4: Северо-Восточная Европа

Модератор: Андерс Портин

Подготовка и представление на пленарном заседании итогов работы группы: Лаура Иверс

Участники заседания Группы 4 обсудили проблемы и задачи стран и региона в целом и рассмотрели ключевые меры, которые необходимо принять в рамках процесса ФЛЕГ.

Общее понимание терминов процесса ФЛЕГ/единые определения:

Проблема

- Степень тяжести преступлений, преднамеренность (не черное и белое)

Рекомендуемые действия

- Выработать единое определение легальности (разграничить понятия уголовно наказуемых и мелких нарушений закона)
- Выявить основополагающие социальные причины отсутствия у людей выбора/альтернатив незаконным действиям
- Разграничить по действиям, а не по странам
- Классифицировать правонарушения: уголовный кодекс; административное законодательство; институциональные и ведомственные директивы
- Сосредоточить внимание на экологических аспектах или устойчивом развитии или общей ситуации
- Значение для оценки незаконной деятельности

Данные, информация и прозрачность:

Рекомендуемые действия

- Обеспечить поступление и наличие всесторонних и сопоставимых данных по лесным ресурсам; правильной, точной и доступной в финансовом отношении информации; и определить стоимость создания единой базы данных для мониторинга лесозаготовок
- Повышать информированность потребителей, чтобы они могли делать обоснованный выбор
- Создать инструменты для отслеживания и подтверждения законности

Институциональная база и законодательство:

Рекомендуемые действия

- Обеспечить законность в качестве одного из первых шагов к устойчивости
- Использовать поэтапный подход к обеспечению законности
- Принять антимонопольную политику

Привлечение и участие общественности и других заинтересованных сторон:

Рекомендуемые действия

- Обеспечить доступ и участие общественности в решении вопросов, связанных с использованием лесных ресурсов и в процессе верификации информации
- Обеспечить участие местного населения в процессе ФЛЕГ
- Способствовать участию общественных организаций для оказания помощи государственным органам в осуществлении надзора и усиления этих функций

Торговля

Рекомендуемые действия

- Повысить роль таможенного контроля
- Изменить стимулы
- Обеспечить фокусировку на лесных, а не на коммерческих аспектах
- Не допускать смещения акцентов при решении проблемы
- Информировать потребителей

Проблемы частного сектора/промышленности:

Проблема

- Несоблюдение национального законодательства иностранными компаниями

Приложение II: Выявление проблем на параллельных заседаниях тематических групп

Тематические группы выявили проблемы и определили необходимые действия на следующих направлениях: Информация и прозрачность (Группа 1), Институциональные системы, законодательство и правоприменение (Группа 2), Управление предприятиями и хозяйственное управление лесами (Группа 3), и Государственное регулирование в лесном секторе и жизнеобеспечение местного населения (Группа 4). Итоги этих дискуссий представлены в порядке приоритетности тем, определенной на Подготовительной конференции, с указанием проблем, рекомендуемых мер или комментариев.

Группа 1: Информация и прозрачность

Модератор: Андрей Кушлин

Подготовка и представление на пленарном заседании итогов работы группы: Ларс Лестадиус

Проблемы

- Необоснованное ограничение открытости государством
 - Например, детальных топографических карт России
- Старый порядок и технология оперативной работы
 - Уничтожение таможенных документов по истечении 30 дней
- Государственная политика ценообразования и распространения открытой информации
- Ограниченность обмена информацией
 - Власти не представляют информации
 - Заинтересованные стороны не представляют информации
- Отсутствие справочной информации для верификации легальности
 - Ее нет у властей
 - Ее нет и у общественности
- Отсутствие прозрачности характерно и для государственных органов и для корпораций
 - Население им не доверяет

Рекомендуемые действия

- Проявить политическую волю
 - Обязательные и добровольные действия
- Создать условия для обмена информацией. Установить совместимые информационные стандарты
- Распределить обязанности между государством и частным сектором – кто за что отвечает и платит?

- Создание систем требует времени и может оказаться дорогостоящим процессом
- Отслеживание пути древесины
 - Отслеживание источника древесины – пространственные инструменты нужны и существуют, например, ГИС, спутниковые снимки. Они должны быть доступными
 - Отслеживание движения древесины – виды, объемы, маршруты. Несоответствие мест. Решения есть. Западные компании уже инвестируют в работы по их реализации.
- Создать общий добровольный форум, платформу для обмена данными, перекрестных подтверждений, верификации результатов, общедоступной отчетности и обсуждения
- Установить и обнародовать принципы ограничения прозрачности в целях безопасности или из коммерческих соображений
- Обеспечить свободу торговли древесиной. Отчетность должна позволять подтверждать легальность без ограничения такой свободы или необходимости несения значительных дополнительных затрат.
- Создание систем справочной информации, которую можно проверить. Верификация должна проводиться и государственными органами и общественностью.
- Обязательное представление в государственные органы уведомлений обо всех планируемых промышленных заготовительных работах в определенные сроки до начала работ. Автоматическое утверждение (по умолчанию), если нет решения государственных органов о принятии мер.
- Обязательное уведомление о планируемом размере лесопользования
- Обнародование информации о планируемом лесопользовании с обеспечением возможностей для проверки, включая контроль методами дистанционного наблюдения.
- Получение данных от разных производителей, включая разные заинтересованные стороны. Это позволит проводить перекрестные подтверждения и повысит ценность этих данных для анализа.
- Использование современных технологий для снижения затрат, повышения технической точности и снижения риска фальсификации и фильтрации данных в политических целях.

Группа 2: Институциональные системы, законодательство и правоприменение

Модератор: Виктор Тепляков

Подготовка и представление на пленарном заседании итогов работы группы:

Малгожата Бушко-Бриггз

Поскольку регион ЕСА отличается большой разнородностью условий, одна из важнейших задач заключается в выработке единого предложения/подхода.

Поэтому, Декларация по ФЛЕГ должна носить общий – рамочный - характер, чтобы страны смогли выполнить требования (отраженные в Декларации решения должны выполняться избирательно в соответствии с национальными приоритетами). Кроме того, Декларация ФЛЕГ не является инструментом, имеющим юридическую силу; она должна соотноситься с национальным законодательством и соответствовать принципам устойчивого развития.

Проблемы

- Институциональные системы/законодательство/правоприменение находятся в ведении национального уровня
- Действующие законы/насколько они состоятельны?/ как они выполняются?
- Пробелы в законодательстве?
- Межправительственные отношения?
- Преступность в лесном хозяйстве / проблемы «крупной рыбы»/ отмывание денег – затронуть финансовые институты / и/или региональные?
- Отношения между обществом и государством – прозрачность/участие?
- Как следует формировать порядок проведения консультаций государственных органов с общественностью/гражданским обществом?
 - Действие законов
 - Доступ к органам юстиции
- Выполнение международных конвенций и нормативных требований
- Как сгруппировать и гармонизировать законы и требования: уголовные, административные, нормативные ведомственные документы и порядок принятия решений
- Санкции невозможно гармонизировать в международном масштабе
 - Лицензирование/ мониторинг

Рекомендуемые действия

Институциональные аспекты

- Гармонизировать с другими отраслями и международными обязательствами
- Обеспечить межотраслевое взаимодействие – ввиду того, что незаконные рубки являются комплексной проблемой
- Улучшить взаимодействие между НПО и государством – участие общественности
- Оказывать поддержку любой стране в создании адекватной системы государственного управления, способной обеспечить эффективное хозяйственное управление лесами, их охрану и защиту
- Способствовать обеспечению доступности информации по лесам
- Принять нормативные акты, расширяющие полномочия правоохранительных/таможенных органов в отношении незаконной деятельности в лесном секторе

Законодательство

- Международные обязательства должны включать такие задачи, как сохранение биоразнообразия (КБР)
- Гармонизировать национальные законы / категории/ классификацию нормативных актов
- Установить связь между воровством, например, – которое относится к уголовно наказуемым правонарушениям, и незаконными рубками
- Проанализировать законодательство в целях выявления пробелов / отсутствия инструментов или потенциала для правоприменения

Правоприменение

- Определить соответствующие институты правоприменения в лесном секторе
- Выработать общие санкции во всех странах
- Обеспечить эффективную практику правоприменения
- Разграничить крупномасштабные преступления и незаконные рубки, на которые людей толкает бедность
- Незаконные рубки в общем смысле характеризуются как организованная преступность (поиск новых партнеров / борьба с такой организованной преступностью – институциональные механизмы борьбы с отмыванием денег)
 - Найти новых партнеров и институциональные системы, которые могут этому способствовать
- Тарифные меры / стимулы / торговые меры, соответствующие требованиям ВТО
 - В настоящее время ВТО проводит консультации по регулированию лесной продукции / совещание в декабре 2005 г. (Гонконг) – идея – использовать ФЛЕГ для решения этих задач

Стимулы

- Правительства и местные органы власти должны найти устойчивые альтернативные источники энергии
- Способствовать внедрению систем маркировки продукции / контроль на всех этапах лесопромышленного производства от лесосеки до конечного потребителя / сертификация
- Оказывать содействие в выполнении обязательств, взятых в рамках международных соглашений (включить в Декларацию ЕСА-ФЛЕГ ссылку на другие международные обязательства)
- Обеспечивать занятость местного населения

Рекомендации (включить в Декларацию /поэтапный подход)

- Значение обмена информацией / опытом между разными странами (создать рабочую группу по ФЛЕГ, в состав которой должны войти представители государственных органов, общественных организаций и частного сектора, в целях составления доклада об опыте страны для Министерской конференции)

- Трансграничный обмен информацией /сотрудничество – дополнительные выгоды
- Лесные ресурсы – лесное хозяйство – системы образования – международные процессы
- Создание механизма повышения эффективности законодательства для решения проблем ФЛЕГ и внесения поправок в действующее законодательство
- Повышение эффективности и гармонизация законов
- Обеспечить право доступа общественности к судебным системам / конфликты между местным населением / государством/
- Нам необходим контроль – осуществляемый при товарном обмене
- Международная конвенция по лесам

Группа 3: Лесная промышленность и лесное хозяйство

Модератор: Роберт Кирмси

Подготовка и представление на пленарном заседании итогов работы группы: Елена Куликова

Проблемы

- Больше консерватизма, чем активности
- Как избежать непредвиденного отрицательного воздействия программных решений на ответственные промышленные предприятия
- Фокусировка на тех проблемах, которые действительно может решать промышленность – вопросы лесного хозяйства
- Социальные вопросы, коррупция и другие непрофильные проблемы в рамках партнерских отношений – промышленность и НПО
- Единая терминология; критерии и общепринятые методы выявления конкретных видов правонарушений – что считать незаконным? Каковы минимальные требования к законному заготовителю?
- На всех этапах образования стоимости: как подтвердить легальность продукции
- Что значит многосторонний консультативный процесс для каждой страны?
 - Все ли страны обладают потенциалом для организации такого процесса?
 - Как развивать сотрудничество между государственными органами, землевладельцами и лесной промышленностью?

Рекомендуемые действия

Достоверная и прозрачная информация/статистика

- Информация о рыночных и торговых потоках способствует развитию легальной торговли
- Лесоустроительная информация

Изменения в политике и институциональные преобразования

- Не создавать новых высоко затратных бюрократических систем для регулирования деятельности законных заготовителей
- Не создавать барьеров для свободной торговли
- Лесное законодательство должно быть простым и понятным, т.к. сложное законодательство, как правило, способствует распространению коррупции
- Учитывать интересы и лесного хозяйства и лесной промышленности

Сертификация и контроль оборота круглого леса

- Обеспечить признание разных систем сертификации (системы Лесного попечительского совета и Панъевропейской системы)
- Сертификация рыночной ориентации (как обеспечить выгодность сертификации)
- Создание систем контроля оборота круглого леса:
 - Стандартизированная и признанная системы контроля оборота круглого леса (и, возможно, упрощенный порядок для предприятий малого и среднего бизнеса)
 - Использование современных технологий отслеживания потоков древесины
 - Как стимулировать внедрение систем добровольной сертификации мелкими заготовителями

Предприятия малого и среднего бизнеса

- Создать стимулы для ответственного поведения
- Целенаправленные усилия по вовлечению в процесс этой категории лесопользователей (на международном/ национальном уровне)

Соблюдение прав частной собственности при реституции

- Государственная политика должна четко отражать роли частного сектора и государства
- Повышение потенциала местных органов управления и землевладельцев (консультационные услуги)

Образование, распространение знаний и связи с общественностью

- Просвещение потребителей

Участие в процессе ЕСА-ФЛЕГ

- Обеспечить получение информации о процессе всеми отраслями промышленности

Группа 4: Государственное регулирование в лесном секторе и жизнеобеспечение местного населения

Модератор: Джон Хадсон

Подготовка и представление на пленарном заседании итогов работы группы: Сергей Миленин

ФЛЕГ обычно воспринимается как средство для борьбы с незаконными рубками, сокращения экологического ущерба, создания функциональной базы устойчивого лесопользования (УЛУ) и получения утрачиваемых государственных доходов. Но правоприменение и управление в лесном секторе и попытки их совершенствования могут иметь значительные последствия для местного населения.

Ключевые проблемы

- Местное население, включая коренные народы, как правило, относятся к наименее влиятельным лесопользователям. Они обладают «слабым голосом».
- Зависимость жизнеобеспечения местного населения от лесов выходит за рамки заготовки древесины и включает недревесные лесные продукты услуги и использование других ценных свойств лесов. Если ограничить рассмотрение этого вопроса только древесным использованием, часть картины будет потеряна.
- Незаконные рубки оказывают и отрицательное и положительное влияние на жизнь местного населения. В свою очередь, меры по повышению эффективности правоприменения также оказывают и положительное и отрицательное влияние.
- Законы, касающиеся лесов, иногда ограничивают права и возможности жизнеобеспечения местных жителей. Многие законы влияют на то, как местное население использует леса. К таким законам относятся: таможенное законодательство и нормы. Права собственности, пользования и доступа к лесам для местных жителей иногда оказываются непризнанными в законах, касающихся лесов.
- Законы и нормативные акты иногда в большей степени соответствуют интересам крупных лесопользователей, образующих доходы для государства, по сравнению с местным населением, которое не является ни объектом пристального внимания и источником больших доходов для государства.
- Требования к комплексным планам лесохозяйственной деятельности могут быть невыполнимыми для местного населения, что и обуславливает его фактическую исключенность.
- Некоторые нормативные акты предусматривают ограничение вывоза и сбыта лесной продукции местным населением.

- Местное население может заниматься незаконными рубками для удовлетворения своих основных нужд (например, для заготовки топливной древесины, недревесных лесных продуктов) или участвовать в крупномасштабной незаконной деятельности вместе с другими группами.
- Малоимущее население и мелкие лесозаготовители могут быть объектом правоприменения, притом, что политически защищенные лица со связями часто остаются вне его поля зрения.

Рекомендуемые действия

- Повышение информированности местного населения о ценности лесов (товары и услуги на местном, национальном и глобальном уровнях) и цели в контексте мер по решению проблем ФЛЕГ.
- Обеспечение участия местного населения или его представителей в дискуссиях по проблемам ФЛЕГ.
- Определение потенциальных воздействий мероприятий по решению проблем ФЛЕГ на местное население.
- Обеспечение динамичного развития сельской экономики, способствующего снижению уровня бедности и зависимости от лесов, по возможности, с помощью рыночных инструментов.
- Упрощение излишне сложных (а иногда и противоречивых) законов и нормативных актов и рассмотрение вопроса об их дифференциации в зависимости от того, к кому они применяются – местным жителям или крупным лесопользователям.
- Уточнение и защита прав доступа и пользования.
- Недопустимость закрытия доступа к ресурсам в результате административных и институциональных реформ (например, реституции).
- Более четкое определение ролей и обязанностей разных заинтересованных сторон и избежание конфликта интересов (некоторые участники рекомендовали отделить государственные функции формирования политики и регулирования от всех хозяйственных/коммерческих функций).
- Недопустимость мер, предусматривающих уголовную ответственность местных жителей за удовлетворение их основных нужд (например, потребностей домохозяйства в топливной древесине).
- Объектом борьбы с незаконными рубками должна быть крупномасштабная незаконная деятельность и те, кто ее ведет, а не местное население.
- Укрепление потенциала местного уровня для осуществления контроля в целях обеспечения эффективности правоприменения.