

ГЛАВА 3 Лесная политика в США

Наталья Новикова-Фат

СТРАТЕГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЛЕСНОЙ СЛУЖБЫ США С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Введение

Данная статья преследует цель рассмотреть историю развития сотрудничества между Лесной Службой США и населением страны, его сегодняшнее состояние и прогнозы на будущее. Лесная Служба США является подразделением Министерства Сельского Хозяйства США, отвечающим за управление национальными лесными ресурсами. Основные ее задачи – это поддержание продуктивности лесов, защита водосборов, сохранение дикой природы и рекреационных территорий. Решение этих задач предусматривает соблюдение интересов всех групп лесопользователей.

Деятельность Лесной Службы строится на принципах долгосрочного планирования. Планирование осуществляется с учетом жизнедеятельности экосистем, привлечения населения в процесс управления лесами, организации межсекторального диалога и сотрудничества. Приблизительно 75% лесных ресурсов США находятся во владении частных собственников, которых насчитывается более 10 миллионов (Todd, 2002). В 2000 году свыше 80% леса было заготовлено именно на частных землях. Этот факт говорит о том, что вовлечение частных собственников и местных жителей в управление лесными ресурсами вполне оправдано, особенно на ранней стадии планирования деятельности.

История управления лесами

Чтобы лучше понять, как исторически, социально и политически развивалось партнерство в управлении природными ресурсами между населением и федеральным правительством, рассмотрим историю государственного управления лесами. Майкл Джонсон (Johnson, 2000) предлагает разделить управление государственными лесами в XX веке на 3 периода: ранний период (1900-1960 годы), период Национального Акта Окружающей Среды (National Environmental Policy Act, NEPA, 1961-1980) и современный период (1981 год - по настоящее время). Чтобы понять динамику и сегодняшнее состояние этого процесса, отметим кратко характерные черты каждого из этих периодов.

Ранний период характеризовался исключительной ролью правительства, которое всегда знало «как надо» и «как лучше», а среднестатистический житель верил, что правительство правильно определяет проблему и

может предложить оптимальный способ ее решения. Общей тенденцией этого периода было избавление от симптомов, а не от причины «болезни». Период NEPA, Национального Акта Окружающей Среды, принятого в 1969 году, характеризовался тем, что проблема по-прежнему ставилась федеральным правительством, но в процесс выработки ее решения вносили определенный вклад местные сообщества и эксперты.

В современный период, к концу 80-х годов XX века, изменилась сама суть подхода к планированию управлением природными ресурсами. Определение проблемы и ее решения перестало быть прерогативой федерального правительства и начало происходить путем взаимодействия между заинтересованными лицами и местными сообществами. К началу 90-х годов количество и авторитет НГО резко возрастают. Это можно рассматривать и как общую тенденцию в американском обществе, и как специфическое изменение в отношениях между частным и общественным секторами лесного хозяйства.

Характеристика современного состояния управления лесами

В наши дни сравнительно новым подходом к планированию и управлению природными ресурсами является идея партнерства, когда каждый его член обладает равными правами на высказывание и принятие решений. В основе развития такого партнерства в США лежат четыре основных фактора. Во-первых, в обществе развился скептицизм по отношению к федеральному планированию. Потеря доверия к федеральному правительству вынудила НГО, группы населения и отдельных жителей, объединенных общей заинтересованностью в решении проблем, выступить оппонентами к действиям правительства. Во-вторых, значительно возрос доступ населения к информации в печатном и электронном виде. Больше информации стало публиковаться в СМИ. Вэб-страница с хорошо организованным опросным листом и качественным образовательным материалом вполне может заменить встречу или собрание. Кроме того, она обеспечивает федеральные органы, принимающие решения, данными о проведенных опросах в относительно короткий срок. Свободный доступ к информации также позволяет многочисленным НГО наблюдать за деятельностью государственных агентств, планировать мониторинг и иные мероприятия, связанные с охраной окружающей среды. В-третьих, в общественном дискурсе возросла эстетическая и рекреационная ценность окружающей среды. Успешно осуществлять хозяйственную деятельность в природе и ее охрану, учитывая эстетическую и этическую ценность окружающей среды можно только, если

есть надежные взаимоотношения между заинтересованными местными сообществами и планирующими органами. В-четвертых, возросла потребность привлечения населения к процессу учета, планирования и управления природными ресурсами с целью удовлетворения интересов различных групп пользователей. (Brunson and Kennedy, 1995). В настоящее время можно выделить два наиболее популярных подхода к планированию в природопользовании (Johnson, 2000): «управление экосистемой» и планирование, основанное на выработке общего взгляда сообщества. Невозможно найти единое определение термина «управление экосистемой». Как заметил Рухл, «Термин «экосистема» весьма похож на термины «дарвинизм» и «марксизм» в том смысле, что каждый знает, что имеется в виду, но, после короткого обсуждения предмета оказывается, что представления всех в какой-то степени отличаются» (Ruhl, 1999: 519). Тем не менее, можно сказать, что экосистемное управление представляет собой целостный подход к управлению лесами, направленный на умножение разнообразной пользы, получаемой от лесных ресурсов (Всемирный Банк, 1997).

С социально-экономической точки зрения в концепции управления экосистемой есть некоторые недостатки. Например, трудно определить масштаб экосистемы, что затрудняет определение сферы вовлечения местного сообщества в управление экосистемой. Экосистемное управление должно применяться в пространстве и времени на разных уровнях. На макроуровне оно подразумевает поддержание регионального баланса между сохранением и использованием ресурса в целях поддержания биоразнообразия, продуктивности и экологической функциональности. На микроуровне оно предполагает подробное лесохозяйственное планирование и контроль с целью сохранения структурного и биотического разнообразия, за счет продуктивности во времени и пространстве, экологической функциональности и важных природоохранных функций.

Такое определение локального масштаба управления экосистемой помогает в выборе направлений вовлечения групп населения в процесс сотрудничества с государством. Планирование, основанное на выработке общего взгляда сообщества, может быть определено как планирование, инициированное заинтересованными местными группами или отдельными людьми, которые хотят внести вклад в процесс планирования, потому что понимают потенциальную пользу от раннего и продуктивного вовлечения населения в планирование природопользования.

Устойчивое управление лесами

Федеральные Резервные Земли, которые составляют основу Национальной Лесной Системы, занимают 191 миллион акров земли, которая

поделена на 155 участков Национальных Лесов. (Zaber, 1998). Изначально эти земли оставались нетронутыми в качестве охраняемых территорий в то время, когда американское общество эксплуатировало леса, не заботясь об устойчивом лесном хозяйстве.

Концепция устойчивости в контексте управления лесами зависит от того, какая группа людей этим занимается. Многие разночтения возникают из-за различия целей и установок разных людей. В общих чертах, понятие устойчивого подхода к управлению лесами подразумевает использование инновационных стратегий для сохранения биоразнообразия, соблюдения баланса между лесопользованием в различных целях и поддержанием здорового состояния экосистем. Устойчивое управление лесами часто подразумевает также сохранение эстетической, исторической, духовной и других ценностей земель.

Понятие устойчивого управления лесами развивалось постепенно, с начала 19 века. Отметим кратко, что было характерно для отдельных этапов развития концепции устойчивого лесопользования. Эксплуатация лесов в 19 и в начале 20 века происходила исключительно в потребительских целях, мысли о будущем страны мало волновали лесопользователей того времени. Стимулом для возникновения движения по охране лесов были большая скорость вырубki леса, и вытекающие из этого проблемы.

Президент США Т. Рузвельт (годы президентства 1901-1909) указывал на то, что потребительский подход к лесам должен быть изменен, так как необходимо думать о будущем Америки. Такое заявление было очень нетипичным для президента этой страны. На рубеже 19-20 веков Пинчот²¹⁵ впервые ввел понятие «устойчивое использование» природных ресурсов, в смысле рационального использования ресурсов с учетом долгосрочной перспективы.

В это же время Джон Миэр²¹⁶ основал экологическую организацию «Сьерра Клуб» (Sierra Club), которая существует и поныне. Эта организация была сильна уже 100 лет назад, и сегодня остается одной из наиболее крупных природоохранных организаций, действующей во всей стране. В ее документах впервые было введено понятие «охрана природных ресурсов» в

²¹⁵ Pinchot - первый американский профессионал-лесовед, который также успешно работал на политическом поприще под патронажем Рузвельта и выступал за более разумное использование природных ресурсов.

²¹⁶ Muir (1838-1914) наиболее известный и влиятельный натуралист в Америке, главной идеей которого была охрана окружающей среды. Его идеи вдохновляли президента Рузвельта на проведение его инновационной программы по охране природы.

смысле фактического замораживания использования земель с целью сохранить их неизменными. На этом этапе были определены такие понятия, как «национальные леса», «национальные парки», «государственные леса и заповедники». У народа Америки начали формироваться идеи заботы о природных ресурсах, людей стали волновать проблемы, связанные с вырубкой лесов: наводнения, перспектива отсутствия водных ресурсов и т.п., но децентрализованное управление лесами мешало претворению в жизнь инновационных идей. Проведение массовой посадки леса на восточном побережье, где леса особенно пострадали от вырубок, помогло их восстановлению. Однако после выведения из промышленного использования многих восточных лесных территорий значительно увеличилась нагрузка на леса западного побережья.

Концепции устойчивого использования лесов

1. Концепция многоцелевого использования земель и получения устойчивого урожая. Поскольку у разных людей и групп был свой взгляд на использование конкретного участка земли, необходимо было понять, как найти оптимальный баланс между различными интересами. В этом и заключается многоцелевое использование, о котором уже упоминалось ранее. В послевоенной Америке происходил большой подъем в экономике. Небывалый жилищный бум по всей стране, естественно, требовал обилия строительного материала. В основном для этого использовался лес, заготовленный на западном побережье, потому что на востоке лес еще продолжал расти. В то же время начало развиваться рекреационное направление использования общественных лесов. Тогда же с лесом начинают обращаться, как с сельскохозяйственной культурой: выращивать деревья в питомниках, планировать поддержание урожайности на нужном уровне в настоящем и будущем

2. Концепция экологической устойчивости. Движение в сторону этой концепции характерно для конца 20 века. Решение проблем качества воды и сохранения видов, находящихся под угрозой исчезновения, являются первостепенными для продвижения по пути достижения экологической устойчивости. В 1964 году был принят Закон о Сохранении Дикой Природы (Wilderness Act), гарантирующий охрану дикой природы. Согласно ему предполагалось сохранять нетронутыми некоторые территории. Люди начали понимать, что если они хотят иметь в будущем качественные товары, происходящие или изготовленные из лесных ресурсов, то для этого нужно поддерживать здоровое и устойчивое состояние лесных экосистем.

60-70-е годы были ознаменованы принятием целого ряда законов по окружающей среде, в том числе Национальный Акт Окружающей Среды

(National Environmental Policy Act, NEPA), Национальный Акт Управления Лесами (National Forest Management Act, NFMA), Акт о Видах, Находящихся под Угрозой Исчезновения (Endangered Species Act, ESA), Акт Чистой Воды (Clean Water Act, CWA), Акт Чистого Воздуха (Clean Air Act, CAA) и некоторые другие. В это же время было создано Агентство Охраны Окружающей Среды (Environmental Protection Agency, EPA). Кроме того, в продолжение этих законодательных актов появились такие государственные программы, как «Лучшая практика управления» (Best Management Practice, BMP). Эта программа была призвана помочь реализации Акта Чистой Воды.

BMP, принятая на уровне штата, представляет собой стандарты, к которым необходимо стремиться при проведении различных операций с лесом. Наиболее важное нововведение, которое BMP предлагает местному сообществу, это возможность участвовать в планировании до того, как начинаются непосредственные действия. Удачное планирование будет вознаграждено в будущем: оно либо поможет избежать ненужных нарушений на участке леса, либо позволит свести к минимуму затраты на восстановление неизбежных повреждений, когда конкретная операция по лесопользованию будет завершена.

В большинстве случаев лесные BMP включают применение практики земельного стюардшипа²¹⁷. Например, это могут быть меры, применяемые при работах, которые могут повлиять на состояние почв. Цель этих мероприятий - предотвратить или свести к минимуму почвенную эрозию или сохранить качество воды, что является главной целью применения BMP. Предписываемые меры могут быть самыми простыми, как запрет применять тяжелую технику на мокрых почвах, так и очень сложными, как установка специально созданного оборудования для сбора воды и очистки ее от примесей почв, масел и тяжелых металлов. BMP могут быть временными, действующими, пока существует проблема, или постоянными, направленными на предотвращение снижения качества воды в течение длительного времени. Все проекты, осуществляемые на землях Национальных Лесов, должны включать программы предотвращения ухудшения качества воды, если такая угроза существует.

С 1980 года существует концепция контрактов стюардшипа. Контракт – это ряд практик управления природными ресурсами, которые призваны обеспечить более тесные рабочие взаимоотношения с местными сообществами по широкому спектру различных мероприятий. Эти мероприятия должны служить

²¹⁷ Понятие «стюардшип» определяется как забота о земле и сопутствующих ресурсах с целью передачи здоровых экосистем будущим поколениям.

улучшению состояния земель в соответствии с экологическими, социальными и экономическими целями и задачами сообщества.

Контракты на управление земельными ресурсами были введены, с одной стороны, в качестве ответной реакции на сокращение персонала земельной службы и финансирования из федерального бюджета, с другой стороны, как ответ на требование населения получать более ощутимую выгоду от использования федеральных лесов и пастбищ. Они также рассматриваются как средство, с помощью которого государственные федеральные службы содействуют развитию устойчивых сельскохозяйственных сообществ, путем восстановления и сохранения лесных экосистем, и обеспечения местного населения рабочими местами и постоянным источником дохода. Этот подход сейчас используется в качестве эксперимента и дискутируется вопрос, стоит ли вводить его в широкое применение. Это один из возможных путей сотрудничества населения и правительства, который позволяет сообществам заключать контракты с правительством на управление общественными лесами.

Обобщим проблему устойчивого лесопользования в США. Устойчивое ведение лесного хозяйства состоит из мероприятий, которые обеспечивают удовлетворение текущих нужд нынешнего поколения без утраты способности будущих поколений удовлетворить свои. Устойчивое лесоводство включает создание водоохраных зон; лесовосстановление после рубок; сохранение объема лесных территорий; сохранение ключевых мест обитания растений и животных; борьбу с привнесенными видами растений и вредителей.

Устойчивое лесоводство сочетает в себе восстановление, выращивание и поддержание урожайности леса, с его хозяйственного использования, и проведение мероприятий по сохранению почвы, воздуха и воды, сред обитания дикой флоры и фауны, эстетической ценности ландшафта. Устойчивое лесоводство требует планирования, и на этом этапе важна роль населения, которое может не только участвовать, но и играть ведущую роль в планировании.

Итак, говоря о развитии устойчивого лесного хозяйства в США, можно сделать следующие выводы. Практика устойчивого лесопользования возникла сравнительно недавно, но американское экологическое движение, выступающее за охрану окружающей среды, насчитывает более сотни лет. Поэтому можно сказать, что основа для развития системы устойчивого лесопользования подготавливалась достаточно долго.

Управление лесами должно учитывать все многообразие аспектов проблемы. Например, сто лет назад проблема была в неконтролируемой вырубке лесов и распространении лесных пожаров. Сегодня мы имеем дело с проблемами, связанных с

загрязнением воздуха, расширением городов, рекреационным использованием лесов и нашествием насекомых-вредителей. Несмотря на то, что за последние 30 лет принято много законов в области охраны окружающей среды, нельзя сказать, что хотя бы один из них был идеальным. Положительные изменения в сфере устойчивого лесопользования являются результатом объединения науки, действий активистов из числа местного населения, выступлений отдельных лидеров и представителей НГО.

Из-за нехватки финансирования и невозможности разрешить некоторые проблемы устойчивого лесопользования административными методами, правительство начало развивать партнерство с некоммерческими, негосударственными организациями и с местными сообществами. Леса рассматриваются с двух сторон – как экономический ресурс и как ценность с точки зрения сохранения окружающей среды. Спрос на древесину в США все еще достаточно высок, «страна покрывает лишь 75% своей потребности в древесине» (Todd, 2002).

Планирование устойчивого лесопользования

Говоря об успешном управлении лесными ресурсами, нельзя не упомянуть о том, что для его достижения необходимо планирование, которое обязательно должно учитывать экологию леса, физико-географический ландшафт, исторически сложившиеся условия развития территории, природоохранные и экономические цели. В США планирование совместно осуществляют собственники земли и группы населения, объединенные не по административному, а по водосборному принципу. Так, планирование, например, только для одного штата, может вызвать проблемы в другом штате, поскольку в этом случае не учитываются интересы других штатов и экосистемы в целом.

На локальном уровне отдельные граждане или НГО, например, Ассоциации водосбора, часто сами выступают лидерами в разработке плана по претворению в жизнь устойчивого лесопользования. Планирование локального землепользования позволяет ознакомить местные сообщества с тем, как должно проводиться управление землей, и помогает им определить приоритеты в защите окружающей среды.

Население принимает все более заметное участие в совместной работе с правительством по разработке планов лесопользования для больших государственных лесных холдингов, таких, как «Национальные Леса», и для отдельных территорий, выделенных по принадлежности к водосбору. В местных сообществах существуют также природоохранные группы, которые занимаются обработкой информации и

приведением в удобный для презентации вид общего взгляда сообщества на охрану местных лесов и лесопользование, после чего они же доносят эту информацию до тех структур, которые управляют государственными землями.

Правила планирования любой деятельности на территории Национальных Лесов теперь подразумевают активное участие населения в определении целей и задач на ближайшее время и долгосрочных прогнозов. Важно, чтобы планы составлялись с учетом местных интересов и нужд. Мы уже говорили о том, что ВМР – это лучшая практика управления. В планировании, связанном с Национальными Лесами, в ВМР обязательно входят требования по восстановлению лесного покрова. Еще одна отличительная черта планирования это то, что над ним работают междисциплинарные группы.

В дополнение к основным планам, создаются, как правило, планы использования территории всего водосбора или, наоборот, затрагивающие небольшие территории на уровне ландшафта. Вот несколько примеров плановых программ: план Северо-Западных Лесов охватывает территорию площадью 310 тысяч квадратных километров, план экосистемы Сьерра-Невада – более 500 тысяч квадратных километров, оценка ресурсных земель залива Чесапик – более 160 квадратных километров, план возвышенности Нью-Йорка и Нью-Джерси – 600 квадратных километров. Эти планы подразумевают участие всех уровней власти: города, графства, штата, страны, а также местного населения.

Участие населения в совместном планировании помогает выстроить открытые отношения, сбалансировать интересы государства, промышленности и граждан, а также способствует уменьшению конфронтации между секторами путем продвижения к совместно принятым и обоснованным целям. Таким образом, население само начинает определять желаемое будущее состояние лесов и расставляет необходимые приоритеты. Также население может проводить оценку местных условий и привносить эту информацию в процесс планирования. Участие населения в процессе планирования помогает объединить проблемы и задачи, как для государственных, так и для частных лесов на водосборе.

Техническая помощь, субсидии и программы «разделенных затрат»

Очень важное условие, о котором мы поговорим ниже, это то, что для обеспечения участия в управлении лесами частным собственникам и местным сообществам необходима техническая помощь. Без технической информации, без профессиональной помощи специалиста в области природных ресурсов частные собственники не в состоянии принять правильные решения, даже имея самые лучшие намерения и верные цели. Техническую помощь частным землевладельцам

обеспечивают государственные департаменты по лесу, она определяется как «управление землей на местности» или «оказание профессиональной помощи специалистом-лесником». Это гарантирует частным землевладельцам помощь в проведении инвентаризации, в планировании управления лесом, в принятии специфических решений. Частные консалтинговые фирмы также помогают в создании плана управления, и, кроме того, консультируют владельцев леса по вопросам процедур, связанных с продажей леса. За оказание такой помощи взимается небольшая плата. Например, в штате Пенсильвания разработка плана, охватывающего территорию до 100 га, стоит 50 долларов.

Все вышесказанное обычно входит в программу помощи собственникам земли. Можно привести в пример организацию под названием «Партнерство Водосбора Реки Потомак» (Potomac Watershed Partnership). Это команда, в состав которой входят как административные структуры, так и НГО. Организация деятельности этой группы построена на совместной работе пяти основных партнеров: Лесная Служба Департамента Сельского Хозяйства (USDA Forest Service), Департамент Леса штата Вирджиния (Virginia Department of Forestry), Лесная Служба Департамента Природных Ресурсов штата Мэриленд (The Maryland Department of Natural Resources Forest Service), «Ducks Unlimited»²¹⁸ и «Охрана реки Потомак» (Potomac Conservancy)²¹⁹.

Работа «Партнерства» сфокусирована на восстановлении и защите земли, относящейся к водосборам рек Антитам и Монокаси в штате Мэриленд, и водосбору реки Шенанду в штате Вирджиния. В задачи группы входит сохранение и восстановление водоохраных зон, разнообразия лесного и травяного покрытия. Также «Партнерство» следит за количеством и чистотой воды, за соблюдением баланса между ростом застройки территории сохранением участков естественной природы.

Практическая работа «Партнерства» заключается в оказании технической помощи собственникам земли для восстановления прибрежных зон, улучшения состояния леса и защиты земель. Программы помощи Лесной Службе и Частному Лесному Хозяйству включают

²¹⁸ Организация с неограниченной ответственностью, которая ставит своей целью сохранение, восстановление и управление территориями болот и мест обитания водных птиц, типичных для Северной Америки. Эта организация является лидером в деле охраны болот и обитающих на них птиц.

²¹⁹ Региональная природоохранная организация, полностью посвящающая свою деятельность сохранению и улучшению естественных, рекреационных и исторических аспектов реки Потомак и ее водосбора. Она играет ведущую роль в этом новом для страны типе сотрудничества: государство и население.

издание и публикацию различных руководств и справочников, обучение и проведение семинаров по темам: лесоводство, методы предотвращения загрязнения, налогообложение, источники информации в прессе и сети Интернет.

Разработка плана управления лесом часто является необходимым условием участия владельца земли в программах по «разделению затрат» штата или федерального правительства. Отметим наиболее известные и важные из этих программ: Программа Лесного Стюардшипа (The Forest Stewardship Program, FSP) финансируется Лесной Службой Департамента Сельского Хозяйства США. Она обеспечивает финансовую поддержку и техническую помощь землевладельцам, которые хотят на своей земле улучшить места обитания дикой флоры и фауны, улучшить качество почвы и воды и т.д. Участие в этой программе доступно как отдельным лицам, так и некоммерческим собственникам земли, которые согласны принять как минимум 10-летний план управления и отвечать за его выполнение. FSP не является собственно программой «разделенных затрат», но ее выполнение является обязательным условием для тех частных собственников, которые хотят получить помощь по «разделению затрат» через программу стимулирования стюардшипа SIP или через другие программы. Приведем немного статистики: в штате Мэриленд специалисты-лесники подготавливают в среднем 425 планов лесного стюардшипа, охватывающих территорию более 10 тысяч гектаров каждый год.

Программа Стимулирования Стюардшипа (The Stewardship Incentives Program, SIP) под патронажем Лесной Службы США. Эта программа обеспечивает помощь по «разделению затрат» для владельцев лесных участков, которые не имеют в собственности промышленных объектов. В период, когда эта программа финансируется государством, (что случается не каждый финансовый год), она доступна тем владельцам земли, которые внедряют в жизнь план лесного стюардшипа, разработанный и одобренный FSP. Участвующие в этой программе собственники земли могут получить до 75% от стоимости всего проекта и до 10 тысяч долларов в год для поддержки 9 возможных мероприятий: разработка плана лесного стюардшипа; восстановление лесного покрова; улучшение леса как такового и леса, чередующегося с сельскохозяйственными культурами; разработка, поддержание и обновление ветрозащиты в виде деревьев или кустарников; защита и улучшение качества почвы и воды; защита и улучшение прибрежной и болотистой местностей; улучшение среды обитания рыбы; улучшение среды обитания животных; улучшение лесовосстановления.

Собственники земли должны поддерживать и проводить мероприятия, финансируемые SIP, не менее 10 лет. Как правило, программа поддерживает мелких собственников, имеющих менее 500 га земли,

но могут быть поддержаны и более крупные собственники, если от сохранения их земель государство может получить значительную пользу.

Программа Стимулирования Лесного Хозяйства (The Forestry Incentives Program, FIP) предлагает частным землевладельцам, не занимающимся развитием промышленных объектов, стимулы для разведения и поддержания лесного покрова. Финансируемая через Службу Охраны Природных Ресурсов Департамента Сельского Хозяйства США, эта программа обеспечивает землевладельцам получение до 65% от стоимости проекта по высаживанию деревьев, улучшению качества древесины и других мероприятий, направленных на подъем показателей по сбору древесины в частных лесах. Минимальный размер участка, который может быть охвачен проектом – около 0,5 га. Наиболее типичные мероприятия этой программы: посадка деревьев, подготовка лесного участка к проведению профилактического пожара, опрыскиванию гербицидами или бульдозерным работам.

Существует еще целый ряд программ, финансируемых отдельными штатами, по «разделению затрат» с частными собственниками земли. Итак, по сути, реализация программ по «разделению затрат» – это фактически компенсация, которой правительство наделяет частных собственников за выгоды, получаемые государством от проведения вышеперечисленных мероприятий на частных землях. Бывают случаи, когда государство компенсирует фермам убытки за фактическое прекращение фермерской деятельности, если данный участок земли желательно сохранить в его теперешнем состоянии или улучшить. Таким образом, мы пришли к выводу, что необходима двусторонняя связь между государственными затратами и частной собственностью на землю, чтобы можно было получать, с одной стороны, качественный продукт, а с другой – общественную пользу.

Кооперативы частных земель, когда несколько землевладельцев объединяют свои лесные участки с целью получения общей выгоды, существуют уже достаточно давно. Большинство из них были инициированы группами населения. Для иллюстрации приведем два примера. В кооперативе «Семейный Лес штата Вермонт» (1995 год) землевладельцы сообща принимают условия использования и охраны всех лесных участков и затем пытаются управлять всей территорией так, чтобы наилучших результатов. Они занимаются производством досок и кленового сиропа. За счет объединения земель и заключения кооперативных контрактов каждый собственник получает большую выгоду, чем, если бы он работал самостоятельно.

Другой пример – «Лесной Банк реки Клинч» (1999 год) под управлением одной из самых влиятельных НГО – «Сохранение Природы»²²⁰. Землевладельцы могут также передавать свои земли в «банк». «Сохранение Природы» планирует и управляет устойчивым лесопользованием и следит за получением устойчивого урожая, а землевладельцы делятся с ней своими дивидендами. Таким образом, строгие правила лесопользования защищают водосборы. Техническая помощь государства и штата, «разделение затрат» и другие программы стимулирования помогают специалистам-лесникам достичь контакта и сотрудничества с частными землевладельцами. Эти программы также помогают землевладельцам осознать ценность лесных ресурсов, которыми они владеют, обеспечивают их информацией и экономическим обоснованием ведения устойчивого лесного хозяйства. В большинстве случаев эти программы обеспечивают экономическое стимулирование и финансовую помощь.

Влияние экологических НГО на охрану лесов, взаимодействие с государственными структурами

В наши дни вопрос разделения ответственности за то, что происходит с лесами, по-прежнему актуален. Появление таких радикальных экологических организаций, как «Земля – в первую очередь!» (Earth First!) явилось ответом на непопулярную политику правительства, направленную на охрану права собственности и поддержку лесной промышленности. Часто радикальные действия экологических активистов приводят к остановке того или иного проекта. В таких случаях государство оказывается в сложном положении, испытывая на себе давление, с одной стороны, экологических организаций, с другой – лесного бизнеса. Например, Джулия Баттерфляй, протестуя против уничтожения участка старовозрастного леса в Калифорнии, просидела на дереве высотой 55м в течение 2-х лет и добилась своего. Однако такие методы не годятся в качестве средства для достижения долгосрочных и последовательных изменений. Особенно, если они несут потенциальную опасность для жизни тех, кто их использует. Не так давно одна участница аналогичной акции погибла, сорвавшись с высокого дерева. Стоит подчеркнуть, что, отнюдь не радикальные методы являются основой для достижения положительных изменений. Для этого нужна оптимальная плановая политика по устойчивому ведению лесного хозяйства и

²²⁰ Эта организация покупает, либо получает по завещанию или в качестве подарка частные земли от тех собственников, которые не хотят, чтобы на этих землях проводилось строительство, после чего НГО расставляет свои приоритеты землепользования, а какие-то земли может продавать.

вовлечению населения в этот процесс еще на этапе планирования.

В наши дни продолжается активный рост НГО, особенно это касается так называемых Трастовых Земельных Организаций (Land Trust). Это не новое образование, первые Трастовые земельные организации появились еще 100 лет назад, но сейчас их число быстро увеличивается. Например, в 1950 году таких организаций в стране было 53, и действовали они на территории 26 штатов, а сегодня в США насчитывается более 1200 трастовых земельных организаций, они распространены во всех штатах. По сути, это локальные, региональные или национальные некоммерческие организации, которые напрямую вовлечены в процесс сохранения земли, как источника природной, рекреационной, сельскохозяйственной, исторической и других ценностей. Они помогают землевладельцам сохранить свои земли от растущей застройки, занимаются сохранением земли, экологически значимой для местных сообществ и регионов, и очень оперативно откликаются на возникающие проблемы.

Эти организации работают и в городах, и в сельской местности. Они очень различаются по размеру. Некоторые имеют много сотрудников, Совет директоров и большое количество волонтеров. Но почти половина из них состоит полностью из волонтеров, в других есть одна-две оплачиваемые ставки сотрудников. Годовой бюджет таких организаций варьируется от нескольких тысяч до нескольких миллионов долларов. Несмотря на то, что трастовые земельные организации являются независимыми, они часто работают в тесном сотрудничестве друг с другом, с национальными организациями по охране окружающей среды и с государственными структурами по целому ряду важных проектов.

Отметим наиболее известные из трастовых земельных организаций. Трастовый Земельный Союз (The Land Trust Alliance, LTA) был создан в 1982 году четырьмя ведущими трастовыми организациями. Союз не только обеспечивает широкий ряд услуг от страхования до обучения, направленных на усиление деятельности отдельных трастовых организаций, но также принимает и представляет трастовые земельные организации в своей штаб-квартире в Вашингтоне, округ Колумбия. Союз проводит целый ряд программ. В них входит грантовая программа для трастовых организаций, проведение тренингов и образовательных мероприятий, удовлетворение более 3000 ежегодных запросов на техническую помощь и помощь трастовым земельным организациям по созданию групп, способных проводить реальные мероприятия по охране земель.

Другая организация, Траст Общественной Земли (The Trust for Public Land, TPL), была создана в 1972 году. Ее миссия: «сохранение земли для людей». Это единственная национальная НГО, работающая исключительно на идею защиты земли от любого промышленного использования. Работая в сотрудничестве с группами населения и государственными структурами, TPL помогает местным сообществам сохранить свои земли, чтобы люди могли получать удовольствие от парков, садов, рекреационных уголков природы и мест, известных с точки зрения культурного и исторического наследия Америки.

К другому типу природоохранных некоммерческих организаций относятся НГО, сохраняющие водосборы. За последние 10 лет количество таких НГО в США, выросло с 200 до 4 тысяч (Todd, 2002). Одним из ярких примеров создания сети управления водосбором и межсекторального партнерства по охране водосборов является созданная в 1967 году организация «Залив Чесапик». Ее миссией является восстановление и поддержание в равновесии экосистемы залива путем улучшения качества воды в бассейне залива. Руководит организацией Совет Директоров, работающий на общественных началах. Как показывают научные изыскания, сохранение леса на территории водосбора наиболее важно для улучшения и поддержания качества воды. Леса задерживают воду, стекающую в водоемы после дождей, действуя как природные фильтры.

Когда-то лесами было занято около 95% территории водосбора залива Чесапик. На сегодняшний день из-за экспансии сельского хозяйства и расширения строительства утрачено более 40% лесных территорий, и эти потери продолжают со скоростью около 40 гектаров в день. Политические силы и общество в равной степени теперь признают жизненно важную роль леса на водосборе Чесапика для поддержания приемлемого качества воды и воздуха, здорового состояния природных ресурсов, а также экономики и уровня жизни населения данного региона. Именно поэтому поддержание устойчивости леса – это важнейшее направление деятельности фонда «Залив Чесапик». Программа по сохранению залива Чесапик является уникальным примером партнерства между правительством штата и местными сообществами. Это разноплановое сотрудничество людей и различных структур, включая государство, промышленный сектор, отдельных землевладельцев и научное сообщество, которое активно действует на протяжении более 15 лет. На основе этой программы проводится мониторинг, разрабатывается и предпринимается широкий перечень мер по восстановлению и управлению водосбором.

Попечителем программы по заливу Чесапик является Исполнительный Совет, состоящий из губернаторов штатов Мэриленд, Пенсильвания и

Вирджиния, мэра округа Колумбия, Председателя комиссии залива Чесапик и администратора из Агентства Окружающей Среды, представляющего 13 участвующих в работе федеральных агентств. Программа подразумевает разработку и претворение в жизнь стратегий по улучшению качества воды, управлению рыбным хозяйством, восстановлению среды обитания и управлению земельными ресурсами, путем достижения консенсуса всех заинтересованных пользователей.

Лесная Служба США является партнером программы «Залив Чесапик» с 1990 года. На водосборе залива находится более 60 тысяч гектаров национального леса, но это лишь 10% всего леса, остальные 90% находятся в частной собственности, и многие проблемы залива связаны с землепользованием на этих частных землях. Сотрудничество с подразделениями Лесной Службы различных штатов помогает в разработке инновационных подходов к сохранению и восстановлению леса. Лесная Служба совмещает в своей работе проведение технической экспертизы, привлечение нужного количества специалистов, оказание финансовой помощи в виде небольших грантов, и создание проектов, основанных на взаимном сотрудничестве. Главные направления деятельности фонда «Залив Чесапик» – это защита лесов прибрежной зоны и выявление причин потери леса в регионе.

Экологическое образование жителей, как необходимая составляющая управления природными ресурсами

Как уже упоминалось ранее, многие люди не совсем четко представляют себе всю ценность лесов и продукции, производимой из лесных ресурсов. Некоторые не видят необходимости в устойчивом лесопользовании, поэтому образовательный момент очень важен в работе НГО. Например, «Залив Чесапик» может гордиться тем, что нынешнее поколение взрослых людей намного четче и яснее представляет себе весь урон, нанесенный заливу Чесапик, и понимает, как эти проблемы можно решать. Это произошло благодаря природоохранной образовательной программе, которую эта НГО начала проводить еще в те времена, когда эти люди были подростками.

«Залив Чесапик» установил действенную «формулу»: «лучшее образование есть последовательность опыта и практики, идущих параллельно вдоль следующей траектории: осознание проблемы – знание – фокусировка на локальных проблемах и понимание проблемы на уровне собственного опыта – способность решить проблему и получить благоприятный результат». Эта НГО создала специальный курс для 11-14-летних учащихся, который включает, кроме лекций, обязательные практические занятия.

Выводы

Общее число НГО в США увеличилось примерно с 250 в 1980 году до 6 тысяч и более на сегодняшний день. Возрастает количество удачных попыток планирования природопользования, основанное на вовлечении местных сообществ. За годы развития этого движения, как уже упоминалось выше, подход к управлению лесами, который можно назвать директивным, или «сверху вниз», постепенно уступал место новым подходам «снизу вверх», основанным на партнерстве. Продолжается процесс децентрализации принятия решений, отход власти от централизованного бюрократического управления природными ресурсами. Этот сдвиг в сторону того, что в разные времена называлось по-разному: «принятие решений сообществами», «демократия водосбора», или «гражданский республиканизм», но было отражением одной идеи – участия населения в управлении природными ресурсами. Такие коллективные действия становятся все более и более популярными в США.

В настоящее время социологи Америки только начинают работу с общественностью по этой проблеме, и вопрос, какими методами надо работать с населением, чтобы вовлечь его в управление природопользованием, находится в стадии исследования. Таким образом, поставлена задача разработать наиболее приемлемые методы оценки вовлеченности и интересов местных сообществ в партнерстве с государством. Поскольку это направление работы в целом еще находится в стадии развития, проблемы неминуемо будут возникать, но это оправдано, так как развитие партнерства по управлению природными ресурсами – очень важный процесс, при этом надо помнить, что долгосрочный успех требует взаимодействия между правительством, промышленностью и населением.

Литература

- 1) Россия. Лесная политика в переходный период. Всемирный Банк, Вашингтон, Округ Колумбия. 1997.
- 2) Тысячнюк М. Развитие центров по работе с населением как форма сотрудничества ВУЗов и НГО. 2002.
- 3) Forests for the Bay. Environmental Law Institute, Research Report. Environmental Law Institute, Washington, D.C. 2000.
- 4) Building Blocks for Emerging Environmental Non-Profit Organizations: Lessons from the Chesapeake Bay Foundation. A BaySaver Institute Publication. 1999.
- 5) Todd A. Integrating Citizens in Watershed Forest Management. Talk for Sokol conference, Russia. June 2002.
- 6) Kotar J. Approaches to Ecologically Based Forest Management on Private Lands. NR-604. 1997.

- 7) Vira B., Dubois O., Daniels S., Walker G. Institutional pluralism in forestry: considerations of analytical and operational tools. 2003. Website www.fao.org/DOCREP/W8827E/w8827e07.htm
- 8) Johnson M.. A Sociocultural Perspective on the Development of U.S. Natural Resource Partnerships in the 20th Century. //USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-13. 2000.
- 9) Brunson M, Kennedy J. Redefining «multiple use»: Agency responses to changing social values. Pp. 143-158 //In R. L. Knight, and S. F. Bates. A new century for natural resources management. Island Press, Washington, D.C. 1995.
- 10) Ruhl J. The (political) science of watershed management in the ecosystem age. //Journal of the American Water Resources Association. 35 (3): 519-526 Jun. 1999.
- 11) Southern Lessons: Saving Species Through the National Forest Management Act by David John Zaber. 2003. Website www.defenders.org/pubs/sfor06.html.
- 12) Frank J. Popper. The Politics of Land-Use Reform. The University of Wisconsin Press. 1981.
- 13) Kirkpatrick S. The Green Revolution. The American Environmental Movement 1962-1992. Hill and Wang. 1993.
- 14) Brown L.. Building a Sustainable Society. A Worldwatch Institute Book. 1981.
- 15) Schoch R. Case Studies in Environmental Science. West Publishing Company. 1996.

Уитмер Ребекка, Уолкер Ребекка, Майер Анджо, Кэрри Анджо

ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА WWF США

Введение

В последние десятилетия мировое сообщество осознало экологическую опасность практик современного экономического развития. Для преодоления глобальных проблем создавались многие международные организации. Одной из них является Всемирный Фонд Дикой Природы (WWF). Эта международная неправительственная организация действует во многих странах мира, но особое внимание она уделяет развивающимся странам и странам с переходной экономикой. В этих странах особенно сильна опасность разрушения экосистем, важных для сохранения экологического баланса всей планеты. Основная стратегия работы WWF состоит в объединении усилий бизнеса, третьего сектора и местных сообществ для совместного решения экологических проблем. Начиная с 1985 года, WWF вложил более 1165 миллионов долларов в 11 тысяч проектов в 130 странах (A History of WWF, 2003). Приоритетами WWF является сохранение исчезающих видов и мест их обитания в

экорегionaх (About WWF, 2003). Финансирование WWF получает в виде пожертвований от частных лиц и корпораций, грантов от правительственных структур и частных фондов.

Сеть WWF состоит из двух международных офисов в Швейцарии и США, а также из национальных офисов, расположенные в 27 странах на 5 континентах. Международный офис в США подотчетен международному офису в Швейцарии, и при этом координирует программы в Латинской Америке, некоторых странах Азии и на Дальнем Востоке России. Кроме координаторов по проектам, в каждом офисе WWF есть специалисты по связи с общественностью, которые передают информацию как по сети офисов WWF, так и в местную и международную прессу, правительственным структурам и бизнесу. Также информация дается по запросу физических и юридических лиц.

Хотя все офисы WWF взаимодействуют как сеть, среди них существует некоторая специализация. Например, в офис США специализируется на макроэкономических вопросах, а в Бельгии – работает с Евросоюзом, который тоже расположен в Брюсселе. Офисы в индустриально развитых странах занимаются стратегическим планированием, фандрейзингом и координацией проектов, которые реализуются в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Одновременно приветствуются инициативы и самостоятельность национальных офисов, которые не противоречат основной стратегии WWF. Сотрудники национальных офисов полагают, что для их страны акценты в работе должны быть расставлены, соотносясь со спецификой местной экологической ситуации²²¹.

Хотя деятельность WWF разнообразна, в этой статье авторы, в основном, останутся на анализе деятельности WWF США по сохранению лесов. Также будет рассмотрено, как WWF содействует налаживанию диалога между мировыми корпоративными структурами и НГО. Например, как ему удалось вовлечь в деятельность по сохранению природы Всемирный Банк, Агентство США по Международному Развитию (The United States Agency for International Development, USAID), Совет по Сертификации Лесной Продукции (The Certified Forest Products Council, CFPC) и другие организации.

Программа WWF «Леса ради жизни»

Основной международной программой WWF является программа «Леса ради жизни». Эта программа была инициирована WWF в 1996 году, чтобы уменьшить негативный экологический эффект от нелегальных рубок, загрязнения, изменений климата и лесных пожаров. Программа ставила перед собой следующие задачи: создание сети ООПТ, расположенных в местах наибольшего биоразнообразия, характерного для данной

²²¹ Alison Lucas, personal interview, april 2003.

географической зоны; создание системы экологически дружелюбного, социально и экономически выгодного управления лесами, находящимися за пределами особо охраняемых природных территорий; разработка и внедрение экологически и социально приемлемой программы реставрации лесов (Nigel, Jeanren and Sullivan, 1995). Эти задачи решаются путем вовлечения в процесс управления природными территориями местных сообществ, коренных малочисленных народов и создания партнерств между НГО и бизнесом. При этом сотрудники WWF понимают, что пока в странах с недостаточно развитой экономикой не будут удовлетворены базовые потребности людей, они будут продолжать эксплуатировать природные ресурсы (Warner, 1996: 72). Поэтому, прежде, чем организовывать работу в местных сообществах, сотрудники WWF оценивают социально-экономические условия и потенциальные возможности этого сообщества. В настоящее время для проведения такой оценки выбраны 8 стран – Мексика, Бразилия, Чили, Южная Африка, Мадагаскар, Вьетнам, Китай и Индия. WWF совместно со Всемирным банком заключили контракты с группами местных независимых экспертов, чтобы иметь возможность дополнить свои исследования и оценки. Кроме этого, WWF проводит широкую программу по экологическому образованию в Китае, одновременно взаимодействуя с государственными структурами этой страны по решению проблемы удовлетворения экономических потребностей населения. После прохождения обучения некоторые китайские участники будут проводить специальные тренинги по управлению лесами в Тайланде²²².

В интервью, данном в марте 2003 года, Марк Херли, сотрудник WWF США, ответственный за связи с общественностью, сказал: «Роль офиса WWF США заключается в получении денег от Всемирного Банка и USAID для поддержания работы по устойчивому лесопользованию в Латинской Америке, на Дальнем Востоке России и в Азиатских странах, а также – в координации работы национальных офисов в этих странах. Именно наша организация играет роль посредника между Всемирным Банком и USAID и теми, кому мы выделяем деньги».

В Вашингтонском офисе WWF 8 человек работают над программой создания лесных ООПТ, 4 из них напрямую поддерживают тесное сотрудничество с Всемирным Банком и USAID, а также с Всемирным Альянсом по Устойчивому Производству Лесной Продукции (Sustainable Forest Products Global Alliance). Этот Альянс основывает свою деятельность на изменениях в сфере экополитики, благодаря сотрудничеству с USAID и Лесной службой США, и инициирует

²²² Nordstrom Brend, personal interview, april 2003.

усилия по созданию ООПТ на международном уровне²²³. Вышеупомянутое сотрудничество организаций, а также такие инициативы, как Глобальная Лесная и Торговая Сеть (Global Forest and Trade Network, GFTN) подняли программу «Леса ради жизни» на новый, более действенный уровень.

WWF и Всемирный Банк

В 1998 году WWF и Всемирный банк объединили свои усилия по сохранению биоразнообразия лесов. Это произошло в результате общего осознания кризисной ситуации, в которой находятся леса на планете. Всемирный Банк является крупнейшей организацией, которая оказывает помощь развитию перспективных экономических программ. Последние два года Всемирный Банк начал проводить оценку предлагаемых для кредитования проектов не только с точки зрения их экономических и социальных результатов, но и экологических. Тем самым руководство Всемирного Банка признало, что уменьшение бедности в мире идет рука об руку со стабилизацией экосистем, поддерживающих экологический баланс на планете (World Bank WWF Alliance: For Forest Conservation and Sustainable use, 1999).

Именно это понимание привело к созданию Партнерства Всемирного Банка и WWF. Первый привнес свои подходы к организации политического диалога, выходы на властные структуры, возможности социально-экономического анализа и опыт финансовых операций. Второй – богатую базу данных о состоянии конкретных территорий, умение выстраивать партнерство с частным сектором и опыт проведения экспертиз для создания ООПТ. В результате партнерства эти организации могут создавать программы лесного менеджмента на более высоком уровне, чем, если бы они работали порознь.

В 2000 году представители Всемирного Банка и WWF провели совместную 5-дневную конференцию по определению общих целей, которые должны быть достигнуты к 2005 году. Были выработаны три основных направления: 1) Создание 50 миллионов гектаров новых лесных ООПТ; 2) Создание системы более эффективного управления и охраны на 50 миллионах гектаров уже существующих ООПТ, которые по-прежнему страдают от вмешательства человека; 3) Проведение сертификации управления на лесных землях площадью 200 миллионов гектаров (World Bank WWF Alliance For Forest Conservation and Sustainable use, 1999).

27 апреля 1998 года Джеймс Вулфенсон, президент Всемирного Банка, и Клауде Мартин, Генеральный директор WWF, подписали Меморандум о взаимопонимании с целью создания Альянса по Устойчивому Лесопользованию и Сохранению Лесов (Alliance for Forest Conservation

and Sustainable Use). Принятие общих целей должно было усилить сохранение лесов всеми группами лесопользователей (Progress through Partnership: World Bank WWF Alliance Business Plan 2003-2005, 2003). Было признано, что успех на местах определяется динамикой развития каждой страны²²⁴. За реализацию каждого из трех принятых направлений отвечают отдельные координаторы, которые налаживают сотрудничество с государственными структурами, третьим сектором и частными землевладельцами в русле поставленных целей.

В результате успешной работы Партнерства два направления из трех уже активно реализуются на практике. Всемирный Банк смог генерировать около 4,5 миллионов долларов для финансовой поддержки более 100 новых исследовательских проектов, связанных с сохранением лесов. 100 миллионов долларов было распределено через гранты Глобального Экологического Фонда (GEF). 120 миллионов долларов в облигациях Всемирного ББанка было вложено в программы лесного сектора. Более 50 миллионов долларов было выделено частному сектору в виде государственной поддержки и благотворительной помощи (Progress through Partnership: Catalyzing Change in Forest Policy and Practice, 2003).

Благодаря усилиям Партнерства было создано примерно 47 миллионов гектаров новых ООПТ, а на 72 миллионах гектаров была улучшена система управления (Progress through Partnership: Catalyzing Change in Forest Policy and Practice, 2003: 7). Так, в бассейне реки Конго в Африке Партнерство выступило в качестве основного актора поддержки сохранения лесов и инициировало процесс развития устойчивого лесного менеджмента. В результате количество охраняемых лесов в центральной Африке увеличилось на 31% (Progress through Partnership: Catalyzing Change in Forest Policy and Practice, 2003: 3). Вместе с тем, третье направление – достижение сертификации лесопользования и лесопользования, пока слабо реализовано. В рамках этого направления сертифицируются как древесные, так и недревесные ресурсы. Как показал опыт, лесная сертификация требует больших усилий, долгосрочных мер и выполнения множества обязательств, касающихся не только экологических и экономических, но и социальных условий, необходимых для устойчивого управления лесами.

WWF и Лесной Попечительский Совет

Для проведения лесной сертификации при содействии WWF вскоре после Всемирной Конференции по Окружающей среде и Развитию, прошедшей в Рио-де-Жанейро в 1992 году, был создан Лесной Попечительский Совет (FSC) (Auld,

²²³ Hurley Mark. personal interview, WWF-US, Washington DC, 7 march 2003.

²²⁴ Hurley Mark, personal interview, WWF-US, Washington DC, 7 march 2003.

Cashore and Newsom, 2003). FSC по статусу является международным НГО, офис которого находится в Германии. FSC разработал сертификационную систему, включающую оценку экономических, экологических и социальных условий. Сертификация по системе FSC в настоящее время проводится в 66 странах. FSC финансируется за счет благотворительных средств и поддержки WWF, а также процентов от аккредитованных аудиторских фирм (How we do it, 2003).

FSC был создан как организация для решения всех вопросов, связанных с сертификацией. Он использует помощь аккредитованных независимых аудиторов и аудиторских организаций по присвоению лесным компаниям статуса «устойчивых». FSC контролирует и оценивает деятельность этих аудиторов и их фирм, а также самих лесных компаний. FSC выработал критерии оценки лесных компаний, известные как «Принципы и критерии», которыми он руководствуется при проведении процедуры сертификации и выработки устойчивых практик лесопользования. «Принципы и критерии» были разработаны таким образом, чтобы их можно было корректировать, учитывая специфику национальных и региональных социальных, экономических и экологических условий. Для адаптации «Принципов и критериев» к местным условиям этого в каждой стране формируются рабочие группы. В последние годы по системе FSC были сертифицированы 28 миллионов гектаров леса. 11,5 миллионов гектаров этих земель находятся в странах – клиентах Всемирного Банка.

Чтобы внедрение сертификации проходило успешно, необходимо создание экономических стимулов для продавцов и потребителей. FSC старается учесть интересы поставщиков леса (собственников лесов и лесных компаний) и потребителей лесной продукции (индивидуальных потребителей, оптовых покупателей), чтобы они также были заинтересованы в сертификации. FSC работает над повышением спроса на сертифицированную продукцию с помощью просвещения общественности и бизнесменов о пользе покупки и продажи сертифицированной продукции. В странах, где произошло обезлесивание, но высок уровень экологического сознания, сертификация по системе FSC пользуется особой поддержкой. Такими странами являются Англия, Голландия и Германия. В Швеции же, Финляндии и России созданы модельные леса, в которых обучают устойчивому лесоводству. В США, где потребление лесной продукции составляет 50% от мирового потребления, сертификация по системе FSC слабо развита²²⁵.

FSC в США

В США внедрение сертификации по системе FSC встречает определенные трудности, вызванные

недостатком поддержки и со стороны правительства, и со стороны широкой общественности. В единичных случаях WWF вместе с такими организациями как Лесная Этика (Forest Ethics) и Сеть Спасения Тропических Лесов (Rainforest Action Network) смогли повлиять на рынок изделий из древесины в США, включив в него сертифицированную продукцию. Это произошло в результате оказания прямого давления на торговые компании. В результате такие крупные компании, занимающиеся розничной торговлей, как Lowe's, Staples, IKEA и Home Depot начали покупать лес, сертифицированный по системе FSC. Поддержка сертификации такими крупными корпорациями, как IKEA и Home Depot явилась ключевым моментом в развитии и улучшении менеджмента в лесном секторе стран, поставляющих древесину из тропических лесов.

Особенно хороших результатов добилось партнерство WWF и IKEA. IKEA снабжает продукцией около 150 магазинов в 22 странах. Сотрудничая с WWF, она выступает за соответствие продукции стандартам FSC и служит основой для взаимодействия различных групп пользователей при проведении сертификации. Большая часть древесины, закупаемой IKEA, получена с соблюдением национального экологического законодательства и международных норм. Ее долгосрочная цель – перейти к закупкам древесины, сертифицированной только по системе FSC.

Другой партнер WWF, Home Depot, также разделяет устойчивого развития и реализует их через внедрение сертификации FSC. По словам Марка Херли, Home Depot рассматривает сертификацию, как прибыльную в будущем инновацию для компании. Не случайно именно эта компания предложила FSC ввести новый набор стандартов для сертифицированного леса. Эти стандарты уже используются на линиях производства продукции, которой они торгуют. В прошлом Home Depot имела среди экоНГО США негативный имидж, потому что покупала редкие виды деревьев из тропических лесов (Mahogany). В настоящее время она при поддержке WWF пытается это исправить.

В Home Depot экологические нормы рассматриваются как часть профессиональной культуры корпорации, так как видит экономические преимущества работы с сертифицированной продукцией. FSC не будет иметь успеха до тех пор, пока она не будет включена в систему бизнеса, поэтому партнерство WWF и Home Depot является хорошим примером²²⁶. В последнее время у FSC было 4-5 постоянных партнеров, еще 5-10 компаний ведут переговоры о возможности такого партнерства. С

²²⁵ Washburn Michael, telephone interview, 12 april 2003.

²²⁶ Hurley Mark, personal interview, WWF-US, Washington DC, 7 march 2003.

новыми партнерами WWF еще предстоит большая работа по экологическому просвещению и выработке экологической политики. Вовлечение крупных корпораций в процесс лесной сертификации стало толчком к повышению общей заинтересованности в сертифицированной продукции и спроса на нее в США.

Лесные компании в настоящее время осознали необходимость сертификации как фактора конкурентоспособности на рынке. В то же время большинство из них озабочены недостаточной гибкостью, сложностью и дороговизной системы FSC и считают, что она не подходит им. В результате, лесные компании США инициируют свои собственные сертификационные системы, которые в большей степени отвечают нуждам лесной промышленности, чем требованиям сохранения окружающей среды. Наибольшую конкуренцию системе FSC составляет система Устойчивая Лесная Инициатива (Sustainable Forestry Initiative, SFI), которую Ассоциация Лесопромышленников США создала в 1995 году²²⁷.

SFI имеет другой подход к сертификации; она фокусируется на постепенной модернизации производства и самостоятельном решении предпринимателей, как сделать процесс производства более экологически дружелюбным. Считается, что такой подход расширяет возможность внедрения инноваций и не заставляет компанию действовать по правилам, которые не учитывают нюансов конкретной сложившейся ситуации. Согласно концепции SFI, процедурные вопросы решаются самой фирмой в индивидуальном порядке с учетом ее целей и задач.

Популярность SFI в США почти в два раза превосходит популярность системы FSC (Auld, Cashore and Newsom, 2003). Вполне вероятно, что SFI будет поддержана правительственными структурами, поскольку эту сертификацию лоббируют влиятельные организации и компании. Таким образом, в США недостаток поддержки системы FSC со стороны правительства и усиление конкуренции с ней других систем продолжает мешать охране лесов.

Для внедрения сертификации по системе FSC, WWF и другие НГО США вынуждены противостоять политике государства, доказывая необходимость сертификации по системе FSC. Роль WWF в процессе вовлечения лесопользователей в FSC и в координации этого процесса трудно переоценить. Он работает по всему миру и с производителями, и с потребителями лесной продукции, фактически создавая рынок продукции, сертифицированной по системе FSC. В результате своего финансового влияния, WWF может воздействовать как на создание стандартов FSC, так и на политику их внедрения.

Альянс Производителей Продуктов Устойчивого Лесопользования (Sustainable Forest Products Alliance) и Глобальная Лесная Торговая Сеть (Global Forest and Trade Network, GFTN)

Можно сказать, что благодаря усилиям партнерства WWF и лесопромышленников во всем мире произошло значительное увеличение спроса на сертифицированную лесную продукцию. В настоящее время WWF продолжает эту работу по всему миру. Борясь за продвижение сертификации в условиях, когда правительственные структуры США практически не оказывают поддержки, а конкурирующие системы лесной сертификации успешно развиваются, WWF сформировал новый альянс, который был назван Альянс производителей продуктов устойчивого лесопользования. В начале 2003 года WWF объединил усилия с Агентством США по международному развитию (USAID) и Советом по Сертификации Лесной Продукции (CFPC) с целью сохранения и устойчивого природопользования. Альянс Производителей Продуктов Устойчивого Лесопользования в своей деятельности поддерживает ответственный лесной менеджмент и содействует сокращению нелегальной торговли лесной продукцией путем интеграции производителей в мировые рынки экологически безопасной продукции (Summary of Sustainable Forest Products Global Alliance, 2002). Альянс старается свести все другие системы сертификации к сертификации по системе FSC. В 2002 году на конференции в Атланте, члены и партнеры Альянса собрались для выработки путей продвижения сертификации. Они выработали 2 основные составляющие:

1. Создание международных блоков за ответственное лесопользование путем выстраивания рыночных отношений, способствующих распространению сертифицированной лесной продукции. В задачи этих блоков входит: обеспечение благоприятных условий для групп производителей; содействие внедрению таких этических ценностей, как сохранение старовозрастных лесов. WWF согласился координировать эти усилия.

2. Стимулирование спроса на продукцию экологически ответственных лесных производителей; повышение информированности производителей и потребителей; определение и устранение барьеров, мешающих созданию рынка сертифицированной продукции; развитие открытого диалога и эффективного сотрудничества, как необходимых условий функционирования рыночных механизмов. CFPC согласился возглавить этот процесс.

Партнеры Альянса в этом процессе – USAID, Лесная Служба США и GFTN. WWF предложил GFTN следить за соблюдением

²²⁷ Cashore Benjamin, telephone interview, 22 april 2003.

экологических интересов при сотрудничестве с частным корпоративным сектором. Одной из задач GFTN является усиление связей между НГО и корпорациями. В политику GFTN входит привлечение ресурсов третьего сектора в процесс продвижения лесной сертификации. В настоящее время насчитывается 18 лесных торговых сетей, действующих в 30 странах мира. В это число входят страны Северной и Центральной Америки, Бразилия, Швеция, Дания, Великобритания, Нидерланды, Германия, Австрия, Италия, Швейцария, Испания, Франция, Бельгия, Россия, страны Восточной Азии, Япония, Австралия и другие (Forests, Forest Issues, and Forest Species: Networks Around the World, 2003). Во всех этих регионах GFTN имеет единый план действий. Этот план включает последовательную работу по улучшению лесного менеджмента и поддержку местных и региональных инициатив для продвижения лесной сертификации (Forests, Forest Issues and Forest Species: Producer Groups, 2003).

Сотрудничая с государственным и с частным секторами, GFTN имеет связи с 800 компаниями в различных странах мира. Это владельцы лесов, производители продукции из древесины, строительные компании, продавцы продукции, инвестиционные агентства. GFTN объединяет в себе различные группы, которые пытаются помочь представителям всех секторов лесной промышленности провести лесную сертификацию. GFTN проводит обучающие тренинги, выдает полный пакет документов об условиях и выгодах получения сертификации, способствует внедрению контроля и практик ответственного управления.

Организация Forest Trend Network (FTN), специализируется на том, что помогает найти рынки сбыта сертифицированной продукции, как на национальном, так и на международном уровне. Также FTN считает своей задачей доведение до потребителей информации о том, кто из производителей близок к получению сертификата, и как у них продвигаются дела. FTN также помогает малому лесному бизнесу пройти процедуру сертификации по льготной цене, чтобы затем более успешно выйти на рынок. Еще одно направление деятельности FTN – это лоббирование сертификации FSC в правительстве (Producer Group Briefing Note, 2003). GFTN совместно с WWF, FTN, Лесной службой США и USAID создают общий рабочий план. К этой работе подключаются также и такие корпорации, как Home Depot и IKEA. В целом вся эта сеть существует для продвижения лесной сертификации и практик устойчивого лесопользования.

Заключение

Создание партнерства между WWF и Всемирным Банком и Альянса по продукции устойчивого лесопользования способствовало значительному улучшению охраны и управления

лесами. Тем не менее, многое в этой области еще предстоит сделать. Создание сети ООПТ в местах наибольшего биоразнообразия, характерного для данной географической зоны и системы экологически дружелюбного, социально и экономически выгодного управления лесами, находящимися за пределами ООПТ реализуются более успешно, чем разработка и внедрение экологически и социально приемлемой программы реставрации лесов.

Благодаря партнерству WWF с USAID, CFPC, с такими компаниями как Home Depot и IKEA, 11,5 миллионов гектаров леса в США было сертифицировано по системе FSC. Тем не менее, надо признать, что все время повышающаяся цена на услуги сертификации часто превышает экономические выгоды от получения сертификата. В сравнении с Европой США очень сильно отстают в количестве сертифицированных лесов. Участие в продвижении сертификации таких компаний, как Home Depot и IKEA можно назвать успехом WWF. Для того, чтобы увеличить число компаний, заинтересованных в сертификации, и сделать их деятельность экологически устойчивой, требуется еще больше усилий со стороны WWF и других эконоНГО по изменению корпоративной культуры. Пока и государство и компании не будут убеждены, что переход к устойчивому лесопользованию является более выгодным для производителей, успех усилий WWF и его партнеров будет незначителен.

GFTN работает над тем, чтобы сделать сертификацию прибыльной для компаний. С этой целью она сотрудничает с производителями и покупателями, пытаясь увязать интересы американских компаний со стандартами и требованиями сертификации FSC. Это важно, поскольку сохранение лесов США является фактором стабильности глобальных лесных экосистем планеты.

Работа WWF с различными секторами общества, гибкость и индивидуальность подхода является важным фактором успеха в деле сохранения лесов. Сотрудничая с местными жителями, НГО и представителями бизнеса, WWF начал успешно создавать экологически чувствительные рынки лесной продукции. Хотя роль государства в деле охраны лесов по-прежнему значительна, WWF удалось показать, что ключ к решению экологических проблемы лежит в деятельности НГО. Только когда НГО начинают оказывать давление на государство и бизнес с целью добиться от них перехода к устойчивому лесопользованию, эти структуры начинают быстрее продвигаться в этом направлении. Продолжение усилий WWF в этом направлении сделает возможным дальнейший успех охраны лесов не только в США, но и во всем мире. Только совместными усилиями третьего сектора, бизнеса и

потребителей возможно устранить разрушительный эффект человеческой деятельности и сохранить экологическое равновесие на планете для будущих поколений.

Источники

- 1) A History of WWF. 13 April 2003. www.panda.org/about_wwf/who_we_are/history/index.cfm.
- 2) About WWF. 12 April 2003. www.worldwildlife.org/default2.cfm?sectionid=15&newspaperid=15
- 3) Auld, Cashore and Newsom. Perspectives on Forest Certification: A Survey Examining Differences Among the US Forest Sectors' Views of Their Forest Certification Alternatives. 1 May 2003. <http://www.yale.edu/forestry/cashore/pdfs/auld.pdf>.
- 4) Baldwin F. World Bank/WWF Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use. International Resources Group. Washington D.C. 5 March 2002.
- 5) Dudley, Nigel, Jean-Paul Jeanrenaud and Francis Sullivan. Bad Harvest? London: Earthscan Publications Limited (in association with WWF-UK and the International Institute for Environment and Development). 1995.
- 6) Forests, Forest Issues, and Forest Species: global forest and trade network. World Wildlife Fund. updated 2003, accessed May 3, 2003. http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/forests/what_we_do/management/gftn.
- 7) Forests, Forest Issues, and Forest Species: producer groups. World Wildlife Fund. http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/forests/what_we_do/management/gftn/network_map.cfm.
- 8) Forests, Forest Issues, and Forest Species: the forest industry in the 21st century: executive summary. World Wildlife Fund. updated 2003. accessed May 3, 2003. http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/forests/what_we_do/management/gftn/publication1.cfm.
- 9) How Do We Do It? Forest Stewardship Council. 2 May 2003. <http://www.fscoax.org/principal.htm>.
- 10) How WWF carries on its conservation work. World Wildlife Fund. updated 2003, accessed May 3, 2003. http://www.panda.org/about_wwf/how_we_work/index.cfm.
- 11) Progress through Partnership: Catalyzing Change in Forest Policy and Practice. World Wildlife Fund, Inc. Obtained March 7, 2003 at WWF US Washington DC. E-mail: wbbwwfalliance@worldbank.org for info.
- 12) Progress through Partnership: WorldBankWWFAlliance Business Plan 2003-2005.
- 13) World Wildlife Fund, Inc. Obtained 7 March 2003 at WWF US Washington DC. E-mail wbbwwfalliance@worldbank.org for info.
- 14) Summary of Sustainable Forest Products Global Alliance. Obtained March 7, 2003 at WWF-US. Permission of Mark Hurley. 12 December 2002.
- 15) Wapner, Paul. Environmental Activism and World Civic Politics. Albany: State University of New York, 1996.
- 16) What is Sustainable Forestry? Sustainable Forestry Initiative. 4 May 2003.
- 17) http://goodforests.com/what_is_forestry.htm.
- 18) World Bank WWF Alliance: For Forest Conservation and Sustainable use. Annual Report, 1999. (pamphlet) Contact- Christian Peter - cpeter@worldbank.org. for info. Copyright WWF and World Bank. Pamphlet obtained 7 March 2003 at WWF-US: Washington DC.
- 19) WWF and IKEA Co-operation on Forest Projects. (pamphlet) WWF. wwf-ikea-forestprojects@wwf.se.