

В феврале 2003 г. в Москве (Россия) состоялся международный семинар по институциональным преобразованиям в управлении лесами в странах с переходной экономикой. В этом семинаре, организованном совместными усилиями Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Всемирного банка при поддержке со стороны Программы по лесам (ПРОФОР), участвовали делегаты 18 стран с переходной экономикой, в том числе представители правительств, частного сектора, научно-исследовательских институтов, вузов и неправительственных организаций. Данный семинар позволил руководителям лесного сектора России и стран с переходной экономикой поделить друг с другом приобретенным опытом. Основными темами дискуссий были вопросы, имеющие ключевое значение для развития российского лесного сектора, включая выгоды и риски, связанные с концессионным управлением, возможности, открывающиеся в связи с лесной сертификацией, подходы к реформированию институциональной структуры, партнерские отношения между государством и частным сектором. Одной из центральных тем для обсуждения были также пути установления баланса между экономической, экологической и социальной ролями леса. Итогом Семинара стали выводы и рекомендации, предназначенные для использования в процессе реформирования лесной политики.

В данном сборнике содержатся представленные тексты выступлений и подготовленные для данного семинара статьи, его выводы и рекомендации, а также ряд материалов по стратегии Всемирного банка в области лесного сектора и проекта Банка в данном регионе.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В УПРАВЛЕНИИ ЛЕСАМИ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В УПРАВЛЕНИИ ЛЕСАМИ

ФЕВРАЛЬ

20
03

ОПЫТ СТРАН С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ:
ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

ISBN 5-9618-0002-4



9 785961 800029

Алекс
ИЗДАТЕЛЬСТВО

www.alexpublishers.ru



Program on Forests (PROFOR)

The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433 USA
tel: +1 (202) 473-2396
fax: +1 (202) 522-1142
email: profor@worldbank.org
Internet: <http://www.profor.info>

20
03

ФЕВРАЛЬ

Институциональные преобразования в управлении лесами

Опыт стран с переходной экономикой:
проблемы и решения

Материалы семинара

*Москва, Россия
25 февраля 2003 г.*

Всемирный банк

**«Алекс»
Издательство
Москва
2003**

УДК 630
ББК 43
Инс 69

Институциональные преобразования в управлении лесами.
Инс 69 **Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения.** Материалы семинара (Москва, Россия. 25 февраля 2003 г.). М.: Издательство «Алекс», 2003. — 178 с.

ISBN 5-9618-0002-4

Материалы семинара представляют опыт стран Восточной и Северной Европы и Балтии в создании рыночно ориентированной системы лесоуправления, обеспечивающей достижение высоких экономических, экологических и социальных результатов при использовании и воспроизводстве лесных ресурсов России и других стран бывшего СССР.

Книга предназначена для руководителей и специалистов центральных и территориальных органов управления лесным хозяйством, организаций и предприятий лесной промышленности, преподавателей, аспирантов и студентов лесных университетов и средних профессиональных образовательных учреждений.

Все права защищены

Материал публикации защищен законодательством об авторском праве. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, магнитные и прочие, без предварительного письменного разрешения Всемирного банка.

Отпечатано в России

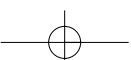
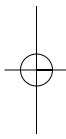
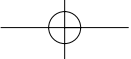
ISBN 5-9618-0002-4

© Международный банк реконструкции
и развития/ Всемирный банк, 2003
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, USA

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Проведение семинара и публикация его материалов стали возможными благодаря содействию Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Всемирного банка, правительства Австрии и Программы по лесам (Program on Forests — PROFOR), а также благодаря усилиям объединенной группы специалистов, в которую входили специалисты Всероссийского института повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства — Анатолий Петров, Елена Самолетова, Жанна Герасимова — и сотрудники Всемирного банка — Лоран Дебру, Герхард Дитерле, Джеймс Дуглас, Андрей Кушлин, Татьяна Шадрюнова и Марина Сметанина.

Особую признательность мы выражаем госпоже Лауре Айверс из программы PROFOR за редактирование и издание материалов на английском языке и профессору Анатолию Петрову за редактирование материалов на русском языке.



СОДЕРЖАНИЕ

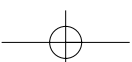
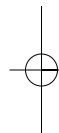
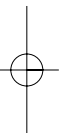
Выражение признательности	iii
Введение	vii
Предисловие к русскому изданию	ix
Глава 1. Актуальные задачи реформ системы лесоуправления и ведения лесного хозяйства в Российской Федерации	1
Глава 2. Реформы в лесном секторе стран Восточной Европы: обзор и выводы	11
Глава 3. Лесное хозяйство Украины: старое и новое в управлении лесами	21
Глава 4. Новая лесная политика Киргизской Республики	27
Глава 5. Процесс реформ государственного управления лесным сектором Латвии	31
Глава 6. Изменения, произошедшие в лесном секторе Эстонии с 1990 по 2002 год	35
Глава 7. Управление государственными лесами на базе коммерческого предприятия в Финляндии и уроки для России	37
Глава 8. Опыт управления лесным сектором в Швеции	45
Глава 9. Управление процессом изменений: пример Федеральной службы лесного хозяйства Австрии	47
Глава 10. Формы владения/пользования лесами и опыт концессионного управления лесами в Канаде и ряде других стран ..	53
Глава 11. Реализация политики в отношении лесных концессий и систем образования доходов: опыт разных стран и извлеченные уроки	71

Глава 12. Сертификационные требования к концессионному управлению лесами: международный опыт	91
Глава 13. Общественная поддержка и формирование стоимости леса: опыт Шведской федерации лесопромышленных предприятий	103
Глава 14. Организация лесного хозяйства в странах с переходной экономикой (краткая справка к региональному аналитическому докладу Всемирного банка)	107
Глава 15. Выводы и рекомендации семинара	117
 ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение 1. Программа семинара	125
Приложение 2. Список участников семинара	127
Приложение 3. Новая лесная политика и стратегия Всемирного банка в регионе Восточной Европы и Центральной Азии	137
Приложение 4. Вопросы реформирования лесной политики России	143

ВВЕДЕНИЕ

Двадцать пятого февраля 2003 г. в Москве (Россия) состоялся международный семинар по институциональным преобразованиям в управлении лесами в странах с переходной экономикой. В этом однодневном мероприятии, организованном совместными усилиями Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Всемирного банка при поддержке со стороны Программы по лесам (ПРОФОР), участвовало около 100 человек, включая представителей восьми министерств Правительства России и 16 субъектов Федерации, 18 стран с переходной экономикой, Всемирного банка, частного сектора, научно-исследовательских институтов, вузов и природоохранных неправительственных организаций. Семинар проходил в рамках программы Всероссийского съезда лесоводов, собравшего вместе около 5 тыс. лесоводов из всех регионов страны для обсуждения будущего управления лесами в период до 2010 г. и завершившегося в четверг 27 февраля пленарным заседанием в Кремлевском Дворце съездов.

Данный семинар позволил руководителям лесного сектора России и стран с переходной экономикой поделиться друг с другом приобретенным опытом. Основными темами дискуссий были вопросы, имеющие ключевое значение для развития российского лесного сектора, включая выгоды и риски, связанные с концессионным управлением, возможности, открывающиеся в связи с лесной сертификацией, подходы к реформированию институциональной структуры, партнерские отношения между государством и частным сектором и пути установления баланса между экономической, экологической и социальной ролями леса. Итогом семинара стали выводы и рекомендации, предназначенные для использования в процессе реформирования лесной политики. В данном сборнике содержатся представленные тексты выступлений и подготовленные для данного семинара статьи, его выводы и рекомендации, а также ряд материалов по стратегии Всемирного банка в области лесного сектора и проекта банка в данном регионе.



ПРЕДИСЛОВИЕ к русскому изданию

Централизованно планируемая и рыночная экономика создали системы управления лесами и ведения лесного хозяйства, различающиеся по всем элементам, формирующим правовые, административные и финансовые отношения в лесном секторе.

Эти различия обусловлены:

- формами собственности на лесные земли и лесные ресурсы;
- уровнями и методами принятия управленческих и хозяйственных решений;
- формами организации лесопользования;
- методами формирования платежей за пользование лесными ресурсами и системой финансирования хозяйственной деятельности в лесу.

Переход от расточительной по степени эффективности использования всех производственных ресурсов централизованной экономики к рыночной разные страны осуществляют с учетом своих национальных особенностей, политических условий, состояния общества, уровня развития производительных сил.

При этом разные отрасли национальной экономики адаптируются к рыночным условиям по-разному. Лесной сектор Российской Федерации в силу разных организационных, экономических и социальных причин весьма долго и трудно осуществляет необходимые для создания рыночных отношений институциональные преобразования. В первую очередь, это относится к системе управления лесами и ведению в них хозяйственной деятельности.

В Российской Федерации отсутствует национальная лесная политика в качестве правового или нормативного акта, ставящая стратегические цели развития лесного сектора в комплексе двух его составляющих: лесной промышленности и лесного хозяйства.

Весьма трудно и конфликтно проходит работа над разработкой и принятием нового лесного законодательства, призванного создать правовое поле для устойчивого развития лесного сектора. В этих условиях актуальной задачей становится анализ и оценка того опыта, который накоплен странами Восточной Европы и Балтии на пути создания в них рыночно ориентированной системы лесопользования, обеспечивающей достижение высоких экономических, экологических и социальных результатов при использовании и воспроизводстве лесных ресурсов.

Материалы семинара представляют этот опыт в разных аспектах, при этом не дают «поучительных» рекомендаций. Каждому, кто изучит публикуемые материалы, предоставляется возможность самому сделать выводы, как нужно реформировать сложившиеся в стране лесные отношения.

Материалы семинара рекомендуются для использования руководителям и специалистам федерального и территориальных органов управления лесным хозяйством, руководителям и специалистам, работающим в организациях и предприятиях лесной промышленности, преподавателям, аспирантам и студентам лесных университетов и средних профессиональных образовательных учреждений.

*А.П. Петров, профессор, д.э.н.,
научный редактор издания*

Глава 1

АКТУАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ РЕФОРМ СИСТЕМЫ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ И ВЕДЕНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.П. Петров,
д.э.н., профессор, ректор ВИПКЛХ,
Министерство природных ресурсов Российской Федерации

В течение десятилетия экономических и структурных реформ лесное хозяйство Российской Федерации было в стороне от них, сохраняя все атрибуты прежней экономической системы, а именно:

- монополию государственной собственности на леса;
- структуры управления лесами на нижнем уровне, представленные лесхозами, где государственные и хозяйственные функции соединены вместе;
- лесопользование с распределительной системой, когда решения о предоставлении лесного фонда в пользование принимаются большим количеством участников лесных отношений и где отсутствует реальная конкуренция;
- финансовая система со встречными непрозрачными финансовыми потоками, бюджетным финансированием лесохозяйственных работ и низкой доходностью лесопользования.

Названные выше элементы системы лесопользования и должны стать первоочередными объектами экономических и структурных реформ в Российской Федерации.

Права собственности на лесной фонд и распределение полномочий в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов

Несмотря на то, что Лесной кодекс РФ в условиях федеральной собственности на лесной фонд передал часть важнейших распорядительных функций в сфере государственного управления лесным хозяйством субъектам Федерации, он не возложил на них при этом соответствующих обязанностей.

Так, органам государственной власти субъектов Федерации статьей 47 предоставлены полномочия на принятие решений о предоставлении участ-

ков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование, т.е. тех решений, которые определяют в конечном счете возможную величину лесного дохода.

При этом статья 18 Лесного кодекса (ЛК) утверждает, что «собственник (а им является Федерация) несет бремя затрат на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов лесных отношений и имеет право на получение доходов от использования лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд».

Из приведенного примера очевидно, что предоставленные субъектам Федерации права не сопровождаются их соответствующими обязанностями, что неизбежно приводит на практике к конфликтным ситуациям в лесоуправлении и организации лесопользования.

Приведенный пример далеко не единичен; и конфликтность ситуаций в лесоуправлении усиливается еще и тем, что в соответствии со статьей 49 многие субъекты Федерации делегировали принадлежащие им полномочия в сфере государственного управления лесным хозяйством органам местного самоуправления, которые в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не входят в систему органов государственной власти, а следовательно, не должны исполнять функции управления государственной собственностью.

При сохранении государственной федеральной собственности на лесной фонд основные нормативные, регулятивные и распорядительные функции должны быть переданы федеральным органам законодательной и исполнительной власти, причем распределение прав федеральной собственности по уровням управления собственностью должно быть осуществлено исключительно на законодательной основе, руководствуясь при этом правилом, согласно которому предоставление прав должно сопровождаться возложением соответствующих обязанностей (рис. 1).



Рисунок 1. Распределение прав федеральной государственной собственности по уровням

В то же время установление структуры федеральных органов в сфере государственного управления лесным хозяйством должно быть отнесено исключительно к компетенции Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации должно распределить предоставленные ему законодательством федеральные полномочия по трем уровням управления (Федерация, субъект Федерации, административный район), создав соответствующие органы власти, исключительно для исполнения государственных функций по управлению лесным фондом (рис.2).



Рисунок 2. Подход к формированию федеральных структур государственного управления лесами

Передача полномочий по установлению структур государственного управления лесным хозяйством Правительству РФ создаст возможность осуществлять институциональные преобразования в системе лесоуправления, ориентируясь на изменение экономической ситуации в лесном секторе и учитывая районные различия в использовании и воспроизводстве лесов.

Институциональные преобразования в системе лесоуправления

Объектом институциональных преобразований становятся лесхозы, созданные в результате национализации лесных земель в 1930-е годы. До принятия в 1993 г. Основ лесного законодательства лесхозы были государственными предприятиями, которые выполняли следующие виды деятельности (рис.3а):

- лесоуправление, включая контроль;
- главное пользование с переработкой древесины;
- воспроизводство леса, включая уход за лесом.

С 1993 г. лесхозы работают в статусе государственных учреждений (*рис.3б*), финансовая деятельность которых регламентируется Бюджетным кодексом РФ.

В настоящее время финансовое состояние лесхозов, выполняющих хозяйственные производственные функции, а следовательно, постоянно нуждающихся в привлечении инвестиций, является критическим.

Система управления лесами на уровне лесхозов, где соединены функции государственного управления и хозяйственные функции, не имеет перспектив для дальнейшего развития по следующим экономическим причинам.

1. Отсутствует интерес к зарабатыванию средств через выполнение государственных функций.
2. Отсутствует интерес к выполнению хозяйственных функций, так как оплата труда рабочих производится по тарифной системе.
3. Нет легально существующих источников осуществления инвестиций в развитие хозяйственной деятельности.
4. Бюджетные средства на выполнение хозяйственных работ выделяются на бесконкурсной основе.

Эта система должна быть реформирована через разделение государственных и хозяйственных функций (*рис.3в*) с тем, чтобы:

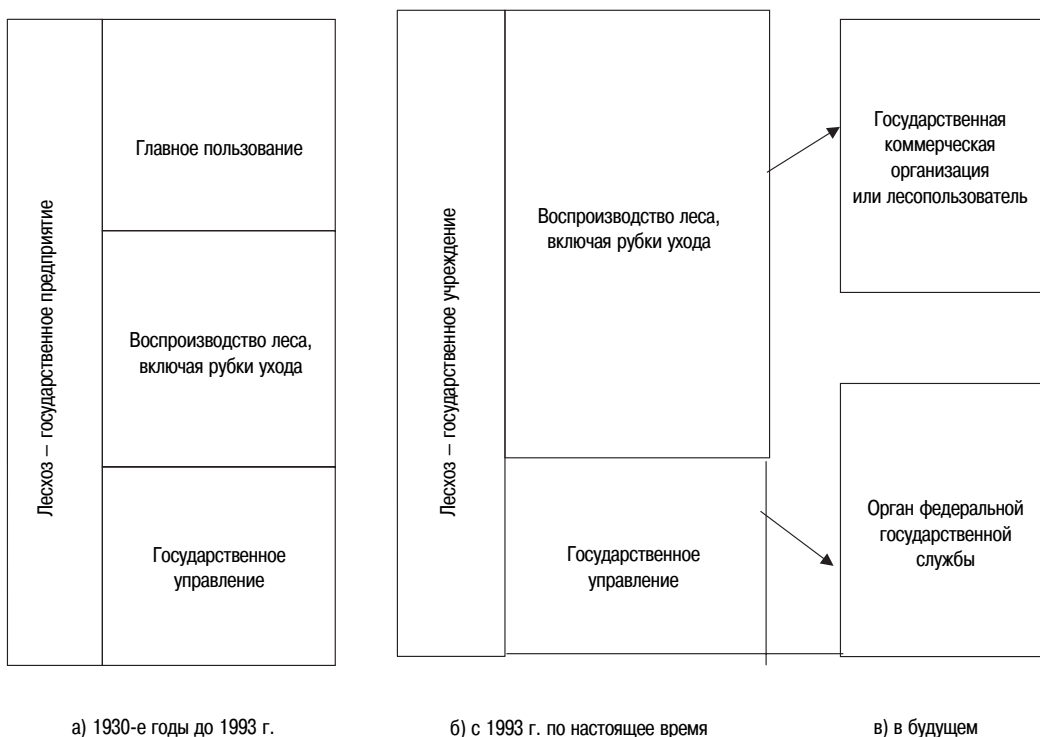


Рисунок 3. Реформирование деятельности лесхозов

- функции государственного управления лесами исполнялись структурами государственной лесной службы, ответственными за соблюдение лесного законодательства;
- хозяйственные функции (пользование, охрана, защита и воспроизводство лесов) исполнялись государственными коммерческими организациями, деятельность которых регламентируется нормами и критериями предпринимательства.

Институциональные преобразования в системе лесопользования должны быть увязаны с политикой государства в области управления лесопользованием.

Модели институциональной организации лесопользования

Основой управления лесопользованием в условиях государственной собственности на лесной фонд является распределение прав и обязанностей между государством и частным лесопромышленным бизнесом.

Эволюция отношений между государством и бизнесом показана на *рис. 4*. Рыночная организация лесопользования предполагает уход государства от выполнения им производственных функций.



Рисунок 4. Развитие отношений государства с бизнесом

Если в условиях централизованно планируемой экономики государство на монопольной основе выполняло как производственные, так и управленческие функции (рис. 4а), то в настоящее время государство оставило за собой лишь те производственные функции, которые выполняются лесхозами (рис. 4б).

Дальнейший уход государства от выполнения им производственных функций основан на развитии долгосрочного пользования на базе концессионных соглашений и договоров аренды (рис. 4в).

При концессионном лесопользовании, получая права на заготовку древесины, частный лесопромышленный бизнес становится ответственным за:

- хозяйственное планирование (текущее и перспективное);
- выполнение всего комплекса лесохозяйственных работ;
- осуществление инвестиций.

В зависимости от того, будет ли лесной фонд находиться в концессии или нет, возможны две модели институциональной организации лесопользования и лесопользования.

Первая модель (рис. 5) основана на передаче всех хозяйственных функций на исполнение по договорам концессии (аренды) лесопользователям.

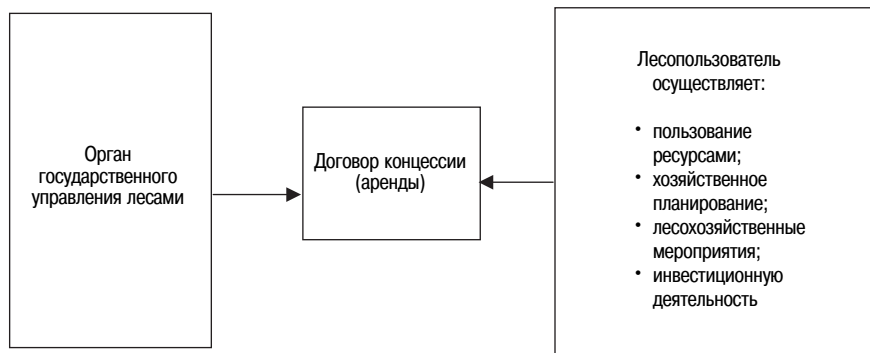


Рисунок 5. Институциональная организация лесопользования и лесопользования на базе долгосрочных договоров концессии и аренды

Стороной, представляющей интересы собственника лесного фонда в концессионных соглашениях, должны быть органы государственного управления лесным хозяйством (федеральный орган либо его территориальные структуры). На территориях, где лесной фонд является объектом концессионных соглашений, отпадает необходимость иметь государственные коммерческие организации для ведения лесного хозяйства.

Первая модель хозяйствования должна получить развитие в многолесной зоне, где частный лесопромышленный бизнес имеет производственные мощности по заготовке и переработке древесины.

Вторая модель (рис. 6) представляет институциональную организацию лесопользования на базе государственных коммерческих организаций (предприятий). Эти организации будут осуществлять:

- пользование лесными ресурсами;
- хозяйственное управление;
- лесохозяйственные мероприятия;
- инвестиционную деятельность.

Государственным коммерческим организациям должно быть предо-



Рисунок 6. Институциональная организация лесопользования и лесопользования на базе государственных коммерческих организаций (предприятий)

ставлено право передавать лесные ресурсы в краткосрочное пользование и заключать договора на выполнение лесохозяйственных работ с юридическими и физическими лицами (контракторами).

Контроль за соблюдением лесного законодательства в условиях, когда хозяйственные функции выполняются государственными коммерческими организациями, будут осуществлять органы государственного управления лесным хозяйством.

Вторая модель хозяйствования получит развитие в малолесной зоне, где в силу ограниченности лесных ресурсов отсутствуют условия для организации крупномасштабных производств в частном лесном бизнесе. При этом контрактная организация краткосрочного лесопользования будет способствовать развитию в лесной промышленности среднего и малого бизнеса, основанного на комплексном использовании лесных ресурсов.

Финансовая система лесопользования и ведения лесного хозяйства

Институциональные преобразования системы лесопользования и лесопользования невозможны без радикального изменения существующей финансовой системы (рис. 7), для которой характерны:

- директивное налоговое назначение платежей за пользование лесным фондом;
- принадлежность всех платежей бюджету;
- бюджетное финансирование лесохозяйственной деятельности.

Концепцией развития лесного хозяйства предусмотрено заменить налоговые лесные платежи неналоговыми. В этом случае плата за древесину на корню становится результатом договора между органом, представляющим интересы государства как собственника, и лесопользователем.

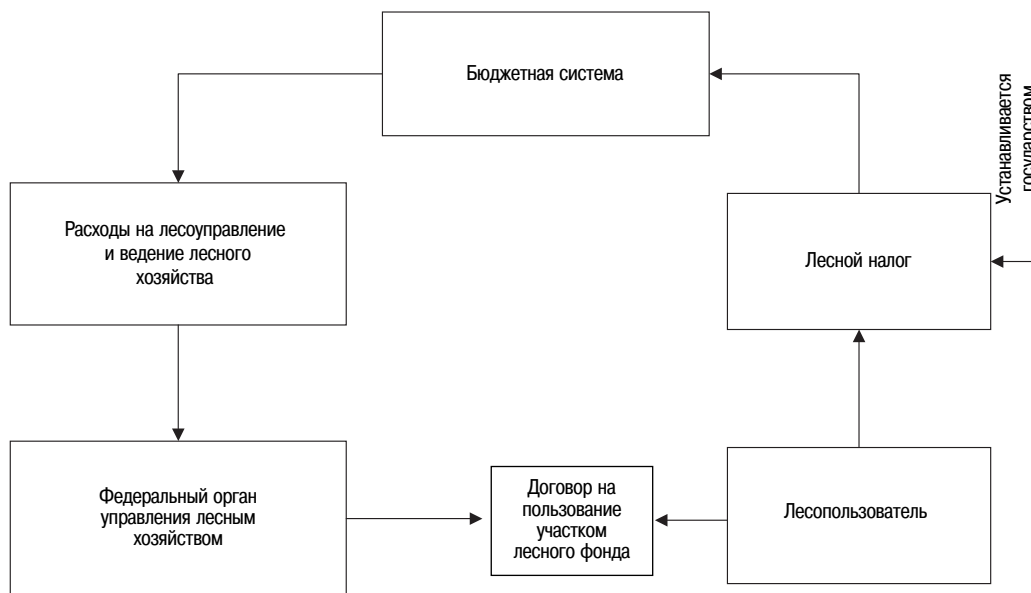


Рисунок 7. Существующая система лесных платежей и финансирования лесного хозяйства

Механизм неналоговых платежей реализуется в двух видах в зависимости от моделей хозяйствования в лесу, которые представлены на рис. 5 и 6.

При институциональной организации лесопользования на базе концессионных соглашений и договоров аренды неналоговые платежи устанавливаются в процессе переговорного процесса, являются результатом соглашений (договоров) и распределяются таким образом, чтобы была гарантия получения целевых средств на воспроизводство лесов (рис. 8).

Целевые средства на воспроизводство лесов поступают лесопользователям и расходуются под контролем органа государственного управления

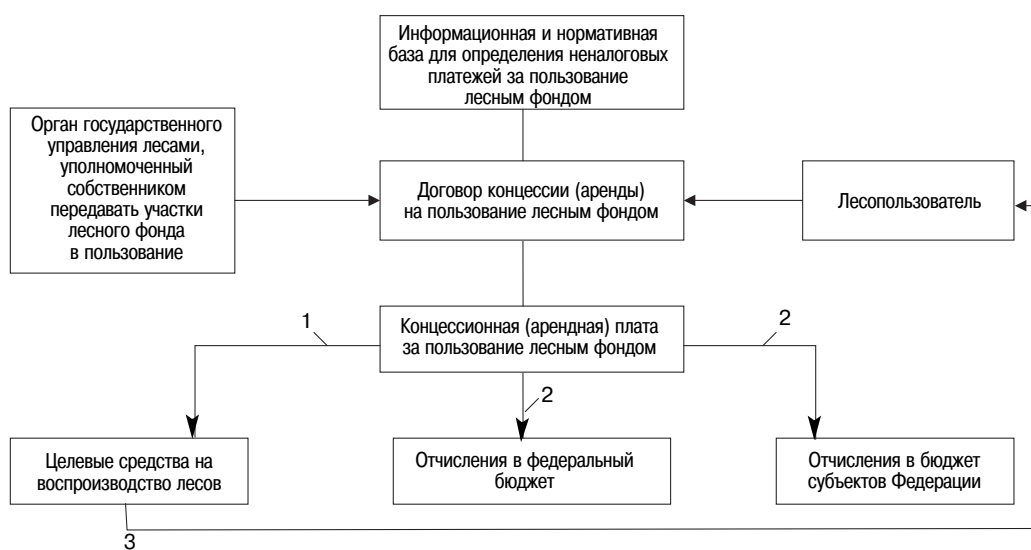


Рисунок 8. Механизм формирования и использования неналоговых платежей в условиях долгосрочного лесопользования на базе договоров концессии и аренды

лесным хозяйством. Разница между неналоговыми платежами и целевыми средствами на воспроизводство лесов поступает в бюджетную систему.

При институциональной организации лесопользования и ведения лесного хозяйства на базе государственных коммерческих организаций (предприятий) финансовая система представлена потоками, формирующими валовой доход этих предпринимательских организаций в виде (рис. 9):

- поступлений из федерального бюджета на производство продукции (работ, услуг) по государственному заказу;
- дохода от реализации продукции (работ, услуг), производимой предприятием;
- неналоговых платежей за краткосрочное пользование лесным фондом при продаже древесины на корню.

Государственные коммерческие предприятия в зависимости от их правового статуса отчисляют в бюджеты:

- часть неналоговых платежей в установленной норме;
- часть прибыли по утверждаемому учредителем нормативу.

Остающаяся часть валового дохода расходуется предприятием:

- в виде издержек на производство продукции (работ, услуг);
- в виде средств на оплату лесохозяйственных работ, выполняемых на договорной основе подрядчиками;
- в виде прибыли, направляемой на инвестиции и социальные нужды.

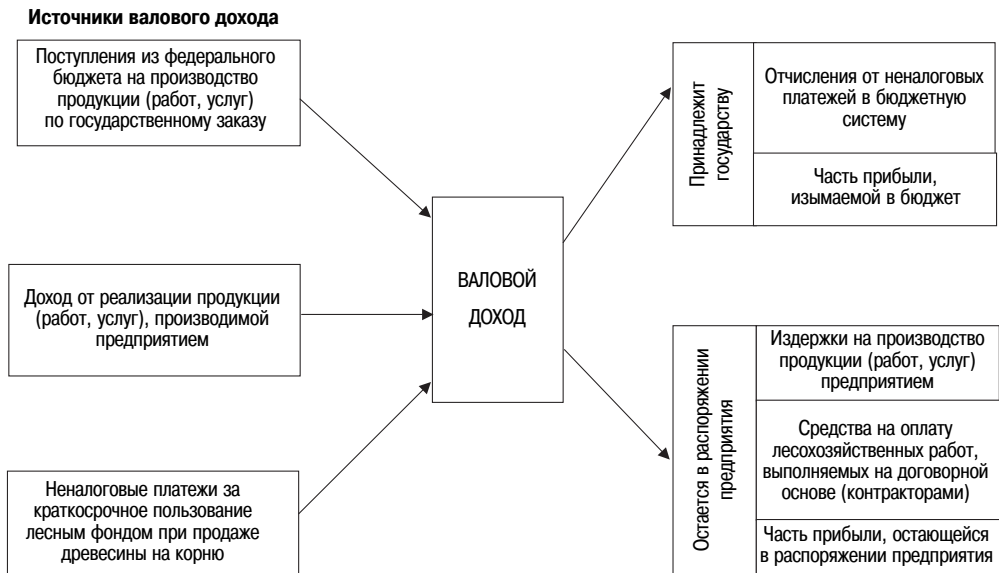


Рисунок 9. Финансирование ведения лесного хозяйства в системе государственных коммерческих организаций (предприятий)

Поскольку объектом концессионного лесопользования будут только экономически доступные лесные ресурсы с положительной лесной рентой, а государство вынуждено вести хозяйственную деятельность на всей остальной территории лесного фонда, неизбежным будет перераспределение лесного дохода через бюджетную систему.

Поступления неналоговых платежей за пользование лесным фондом в бюджет в виде концессионной и арендной платы наряду с субсидированием деятельности государственных коммерческих предприятий следует рассматривать как средства для финансирования расходов на содержание федерального органа управления лесным хозяйством, его территориальных органов, национальных парков, на осуществление мероприятий по охране лесов и борьбе с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса, семеноводство, ведение мониторинга лесов, ведение государственного лесного кадастра и государственного учета лесного фонда, лесоустройство, научно-исследовательские и проектные работы, подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров.

Для того чтобы установить эффективные условия институциональных преобразований в системе лесопользования по двум моделям хозяйствования необходимо провести по решению Правительства РФ региональные эксперименты с привлечением на эти цели бюджетных и заемных средств. Такие эксперименты позволят, избежав ошибок и связанных с ними финансовых потерь, создать в Российской Федерации высокодоходное лесопользование и систему ведения лесного хозяйства, отвечающую принципам устойчивого лесопользования.

Глава 2

РЕФОРМЫ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ: ОБЗОР И ВЫВОДЫ

М. Симула,
Компания «ИНДУФОР ОИ»¹

Введение

С 1990 г. в странах Восточной Европы осуществляются радикальные реформы лесного сектора, включающие преобразования в области законодательства и институциональной сферы и внедрение новых инструментов лесной политики. Одним из крупнейших преобразований, оказавших влияние на лесной сектор во многих странах, стало восстановление частной собственности на леса.

Целью данного материала является представление отдельных выводов, сделанных в процессе осуществления реформ в странах Восточной Европы и имеющих значение для Российской Федерации. В докладе сначала представлен общий обзор реформ, а затем кратко изложены этапы и организационные схемы процессов реформирования. Проведен обзор объемов и схем финансирования, а также представлены элементы оптимальных подходов и извлеченные уроки.

Представленные материалы во многом опираются на результаты недавнего исследования, проведенного компанией «ИНДУФОР» для Европейской комиссии по лесам в странах, вступающих в ЕС.

Общие элементы реформ в лесном секторе

Можно выделить несколько общих элементов реформ в лесном секторе.

- Реформы осуществлялись в связи с внедрением рыночной экономики, приватизацией и низкой эффективностью существовавших в прошлом институциональных структур.
- Реформы, осуществляемые в различных странах, отличались друг от друга по масштабам, темпам и результатам.

¹ Indufor Oy, Töölönkatu 11 A, 00100 Helsinki, Finland indufor@indufor.fi www.indufor.fi

- Процесс реформ был постепенным и требовал времени; часто они осуществлялись поэтапно в целях минимизации рисков и противоречий между участвующими сторонами.
- На первом этапе внимание уделялось институциональным вопросам, а проблемы отраслевой политики и стратегий решались позднее.
- В последнее время в рамках устойчивого лесопользования большое значение приобретают вопросы управления окружающей средой; в будущем, вероятно, возрастет роль социальных проблем.

Процесс реформ охватывал все важнейшие функции в лесном секторе, которые перечислены ниже.

- Управление лесами (государственные и негосударственные леса).
 - Лесохозяйственные работы (лесоводственные мероприятия, воспроизводство, заготовка, планирование и контроль).
 - Лесные торги и продажа недревесных продуктов леса.
- Переработку и маркетинг древесины и недревесных продуктов леса.
- Государственное управление лесами.
 - Формирование политики и законодательства.
 - Контроль и обеспечение исполнения.
 - Разработка информационных систем по лесам.
 - Образование и наука.
 - Консультационные услуги.

В начале 1990-х годов в рамках общего процесса экономических реформ в лесопромышленных отраслях были созданы отдельные хозяйственные структуры. В большинстве случаев их создание сопровождалось приватизацией полугосударственных предприятий.

Существующие организационные схемы

Изменения также коснулись институциональной основы управления лесами и роли государственного сектора. В большинстве стран Восточной Европы в настоящее время происходит некоторое разделение административных функций, однако доминирует комплексный подход. Следует отметить, что процесс реформ обычно сопровождается всесторонним изменением лесной политики и законодательства, и эти действия не являются независимыми.

В регионе можно выделить три различных типа организационных схем.

1. Государственный орган управления лесами отвечает за все функции (пример — Болгария). Единая структура отвечает за осуществление государственных функций и организацию лесных торгов и лесного

хозяйства в государственных лесах. Ее деятельность финансируется из государственного бюджета, а доходы от торгов и предоставления услуг поступают в государственный бюджет. Это традиционный подход, широко использовавшийся при социалистическом режиме.

2. Государственный орган управления лесами и государственное лесное предприятие разделены (примеры — Эстония, Латвия).

Государственный орган управления лесами финансируется из государственного бюджета и отвечает за осуществление государственных функций.

Государственное лесное предприятие осуществляет лесные торги и лесохозяйственные мероприятия и в плане финансирования зависит от доходов от торгов. Правительство определяет долю доходов, подлежащую перечислению в государственный бюджет, однако не всегда четко установленны критерии, используемые при этой схеме.

3. Государственный орган управления лесами организует и контролирует концессию государственного леса (Словения):

Государственный орган управления финансируется из государственного бюджета и отвечает за осуществление государственных функций, а также организацию и контроль концессии государственного леса частными компаниями.

Предприятия-концессионеры вносят в государственный бюджет плату в установленных размерах.

Объемы заготовки и план лесохозяйственной деятельности определяются государственным органом управления лесами.

Оказалось, что процесс оценки деятельности государственных органов связан с существенными трудностями. Методы оценки деятельности государственного органа управления лесами и государственного лесного предприятия значительно отличаются друг от друга, и обычно отсутствует основа для такой оценки. В результате этого процесс принятия решений по бюджету или перечислению средств может стать произвольным. Разработка общих показателей деятельности государственных органов по управлению лесами затруднена в связи с тем, что показатели, используемые в бизнесе, неприменимы к сфере управления лесами. С другой стороны, эффективность всех мероприятий, которые могут осуществляться частным сектором (например, лесохозяйственных мероприятий), может и должна подвергаться оценке на основе критериев, относящихся к деятельности предприятий, однако, во-первых, неадекватные процедуры учета затрудняют оценку стоимости мероприятий, проводимую силами собственного персонала; а, во-вторых, проблема часто усугубляется в связи с привлечением субподрядчиков.

Процесс реформирования

В процессе реформирования можно определить несколько типичных шагов (рис. 1). Макроэкономическая политика обычно вначале предполагает отделение лесопромышленных предприятий и создание независимых структур, как правило, за счет приватизации. Так произошло и в России.

Следующий этап предусматривает осуществление реформ в контексте пересмотра лесной политики и законодательства. На этом этапе разделяются функции государственного управления лесами и управления государственными лесными землями. В Российской Федерации в настоящее время рассматриваются варианты осуществления таких функций.

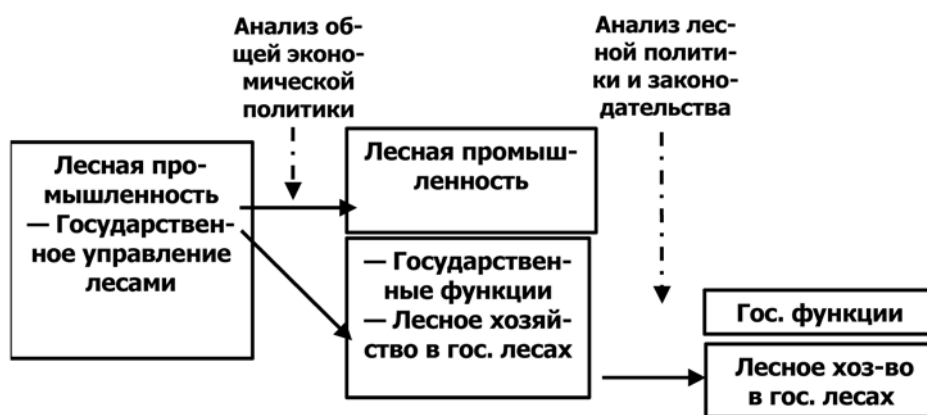


Рисунок 1. Типичные шаги в процессе реформирования

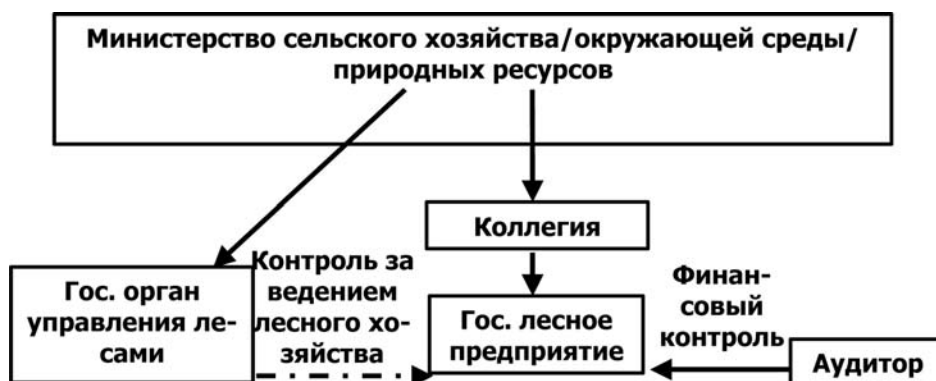


Рисунок 2. Пример эффективной институциональной схемы

Пример эффективной институциональной схемы в странах Восточной Европы приведен на *рис. 2*. При прежних институциональных схемах существовал конфликт интересов, обусловленный тем, что один и тот же орган отвечал за контроль и надзор за осуществлением собственных операций; при новом подходе две эти функции разделены. В рамках своих контролирующих функций орган управления лесами осуществляет надзор за ведением лесного хозяйства как в лесах, находящихся в собственности государства (и управляемых государственным лесным предприятием), так и принадлежащих частным собственникам. Важно также обеспечить ведение отдельного контроля за финансовыми потоками либо со стороны независимого государственного органа, либо аккредитованными частными аудиторами, что обычно используется во многих странах Западной Европы.

Финансирование и финансовые потоки

Финансирование и финансовые потоки являются важнейшими элементами любой институциональной реформы. Обычно применяется такая схема, при которой государственные функции управления лесами финансируются из средств государственного бюджета. Остается открытым вопрос о том, должны ли эти финансовые потоки увязываться со средствами, получаемыми от государственного лесного предприятия (а также частных и других собственников леса).

Во всех странах Восточной Европы, за исключением Эстонии, государственные расходы на лесное хозяйство (в том числе расходы на осуществление государственных функций, ведение хозяйства в государственных лесах и управление охраняемыми территориями) превышают доходы от данной отрасли, которые государство получает в виде налогов или иных платежей. В некоторых странах Восточной Европы правительство предоставляет дополнительные субсидии государственным лесным предприятиям, в других же эти предприятия должны вносить определенный вклад в государственный бюджет. Трудно «объективно» определить необходимый уровень финансирования для государственных лесных предприятий. Например, страны Восточной Европы значительно отличаются друг от друга в плане имеющихся объемов финансовых средств на ведение лесного хозяйства (в расчете на 1 га) (*табл. 1*). Это обусловлено различиями в целях, доходной базе и затратах, а также эффективности.

Еще одной важной особенностью является вклад государственного лесного предприятия в местный бюджет в районе его деятельности. Этот вклад осуществляется в виде налогов или иных установленных платежей. Типичная схема финансирования в кратком виде представлена на *Рис. 3*.

Таблица 1. Управление государственными лесами

Страна	Год, за который приводятся данные	Площадь лесов, находящихся в ведении организации	Численность сотрудников	Количество сотрудников на 1 га	Сумма дохода		Сумма средств, передаваемых/получаемых (+/-) от государства	Сумма перечисляемых средств на 1 га	Доля средств, предоставляемых государством из доходов, полученных гос. организацией управления лесами	Наличие средств после перерасчета в гос. бюджет в пересчете на 1 га
					млн евро	евро				
Болгария	2001	1000 га 3 199	6 431	2	38,7	12,1	4,5	1,4	11,67	13,5
Венгрия	2000	973	10 309	10,6	180,7	0,2	-1,3	-1,3	-0,74	184,4
Латвия	2000	1 370	565	0,4	30,1	22	-13,7	-10	-45,67	11,9
Литва	2000	1 005	7 578	7,5	81,4	81	-6,2	-6,2	-7,64	74,8
Польша	1999	6 828	33 164	4,9	842,9	123,4	-4,8	-0,7	-0,57	122,7
Румыния	2000	5 291	29 000	5,5	152,2	28,8	-7,5	-1,4	-4,94	27,3
Словацкая Республика	2000	1 166	15 675	13,4	140,2	120,3	6,7	5,8	4,79	126
Словения	2001	301	нет данных	нет данных	27,4	91	-2,7	-9,1	-10	81,9
Турция	1999	20 763	23 206	1,1	421,7	20,3	206,2	9,9	48,9	30,2
Чешская Республика	2000	1 435	3 748	2,6	474,7	283,6	5,9	4,1	1,2	334,9
Эстония	2001	850	1 438	1,7	58,7	69,1	-13,9	-16,4	-23,72	52,7

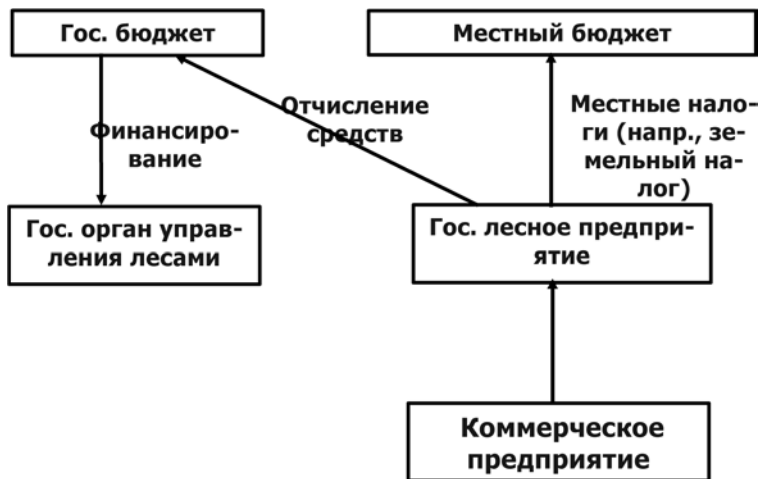


Рисунок 3. Финансовые потоки

Элементы наиболее эффективного подхода

Опыт стран Восточной Европы и многих других стран показывает, что успешные институциональные реформы обнаруживают некоторые общие элементы.

- Устранение прямых связей (административных, финансовых) между структурами, отвечающими за осуществление государственных функций и ведение хозяйства в государственных лесах, с тем чтобы
 - избежать потенциальных конфликтов интересов;
 - обеспечить независимость, прозрачность и нейтральность государственного органа управления лесами.
- Повышение производительности и эффективности лесного хозяйства в государственных лесах за счет
 - создания самостоятельной структуры, ведущей хозяйство в государственных лесах, с четко определенными обязательствами перед государственным бюджетом;
 - разработки схем начисления заработной платы на основании результатов работы в целях снижения заинтересованности в коррупции.
- В целях обеспечения эффективного контроля за работой государственного лесного предприятия:
 - введение требования об использовании прозрачных бюджетных процедур и систем учета в соответствии с корпоративными стандартами;
 - закрепление обязанности по осуществлению контроля за лесозаготовительной и лесохозяйственной деятельностью за государственным органом управления лесами;

- организация проведения финансового аудита аккредитованными независимыми аудиторами.
- В целях обеспечения стратегического контроля за хозяйственной деятельностью в государственных лесах:
 - создание органа управления для осуществления надзора за деятельностью структуры, ведущей хозяйство в государственных лесах; включение в его состав представителей правительства, а также профессиональных специалистов по лесному хозяйству, охране окружающей среды и корпоративному управлению.
- Организация продажи древесных и недревесных ресурсов леса на основе конкурсных торгов с тем, чтобы
 - установить «справедливый» уровень рыночных цен;
 - обеспечить открытый и равноправный доступ потенциальных бенефициаров к древесным и недревесным ресурсам леса;
 - ограничить монополистические тенденции в обеспечении сырьевыми ресурсами.
- В целях определения необходимого уровня финансирования хозяйственной деятельности в государственных лесах:
 - определить количественные целевые показатели по лесохозяйственной и природоохранной деятельности и оценить необходимые инвестиционные требования и эксплуатационные расходы;
 - обеспечить эффективность затрат на лесные работы при привлечении субподрядчиков, по возможности, из частного сектора;
 - провести независимое исследование по факторам эффективности;
 - установить, что размер отчислений в государственный бюджет равен разнице между общей суммой доходов и сметными затратами (прибыль за счет эффективности остается в распоряжении организации для стимулирования повышения эффективности).

Выводы

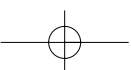
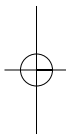
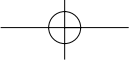
Кроме того, имеется ряд прочих выводов, заслуживающих внимания при реализации институциональных реформ.

- Национальная лесная политика и стратегия должны составлять основу институциональных преобразований, а не наоборот.
- Рынки могут быть самой лучшей движущей силой для обеспечения устойчивого лесопользования, но без необходимых защитных механизмов они могут также стать причиной истощения ресурсов.
- Устойчивое лесопользование обеспечивает необходимую базу для анализа вариантов политики. Принятие решений по вариантам политики должно предваряться количественной и качественной оценкой их воздействия.
- Участие заинтересованных сторон и прозрачность имеют крайне

важное значение для оценки вариантов политики и осуществления институциональных преобразований.

- Опыт таких больших стран, как США и Канада, показывает, что одной из адекватных стратегий при наличии соответствующей правовой и институциональной базы на национальном уровне является децентрализация в управлении лесами. Проблемы развития лесного хозяйства лучше всего решаются на местном уровне. Преобразования, направленные на децентрализацию, должны осуществляться в сочетании с установлением сильных ориентиров на региональном уровне (например, в рамках областных/краевых программ развития лесного хозяйства), созданием эффективной системы мониторинга и контроля в целях предупреждения неконтролируемого использования лесов ради краткосрочных политических интересов.
- Учитывая огромные площади и разнообразие лесов России, здесь, вероятно, потребуется использовать разные институциональные схемы лесопользования, включая права аренды, концессии, ведение хозяйственной деятельности самими лесхозами через их коммерциализацию и приватизацию лесных земель.
- Лесхозы представляют важный социальный капитал для перехода к устойчивому лесопользованию в России, который в настоящее время используется неэффективно в силу ограниченности полномочий этих лесхозов. Этой структуре следует уделить должное внимание при проведении реформ в будущем.
- Для таких стран, как России, как правило, характерны высокие транзакционные издержки, что связано с все еще неэффективным функционированием рынков, распространенностью коррупции, высокими рисками и издержками бизнеса на их покрытие и другими структурными факторами (неопределенность и частые изменения налоговых и иных правил), которые приводят к повышению затрат хозяйствующих субъектов. Высокие транзакционные издержки значительно снижают конкурентоспособность российского лесного сектора на международном рынке и являются препятствием для притока частных инвестиций. При осуществлении реформ в области лесной политики необходимо должным образом учитывать возможности для снижения транзакционных издержек.

Очевидно, что в чистом виде опыт других стран неприменим — необходимо его переосмысление с учетом специфики социально-экономических условий России. Лесное законодательство должно быть пересмотрено таким образом, чтобы создать четкую институциональную базу для хозяйствующих субъектов и обеспечить достижение долгосрочных стратегических целей, связанных с устойчивым лесопользованием.



Глава 3

ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО УКРАИНЫ: СТАРОЕ И НОВОЕ В УПРАВЛЕНИИ ЛЕСАМИ

Н. Колисниченко,
Председатель Государственного комитета
лесного хозяйства Украины

Последние 12 лет были для лесного хозяйства Украины периодом испытания на прочность и в то же время поисков новых путей и форм работы.

Деятельность Государственного комитета лесного хозяйства и его предприятий была направлена на сохранение и расширенное восстановление лесов, укрепление государственной лесной службы.

Главным достижением этого периода является то, что удалось сформировать профессиональную систему государственного лесоуправления и ведения лесного хозяйства, а также разработать эффективное лесное законодательство, совершенствование которого продолжается.

Кроме того, в этот период на международном уровне достигнуто понимание того, что страны с переходной экономикой на пути к рынку не могут копировать исторический опыт современных развитых стран. В связи с этим в переходный период важно использовать и развивать лучшие стороны плановой экономики.

Вместе с тем в начале реформ много что представлялось в более оптимистичном свете. Так, чрезмерные права местного самоуправления, непродуманная приватизация крупных деревообрабатывающих комбинатов, несбалансированная ценовая политика часто давали непредвиденные негативные результаты. Среди них можно назвать следующие.

1. Отсутствие на начальном этапе собственного лесного законодательства.
2. Остановка крупных деревообрабатывающих предприятий.
3. Резкое сужение внутреннего рынка древесины.
4. Недостаточные мощности по выпуску лесной и лесозаготовительной техники.

Кроме этого на ведение лесного хозяйства Украины влияет и ряд негативных экологических факторов, среди которых следует назвать изменения условий роста лесов при глобальном потеплении климата и радиоак-

тивное загрязнение значительной площади лесов после аварии на Чернобыльской АЭС.

Относительно приоритетных направлений работы лесной отрасли Украины хочу отметить, что начиная с 1991 г. ежегодно новые леса создавались на площади не менее 35—40 тыс. га, а это на 10—20% превышает площадь ежегодных сплошных вырубок (рис. 1).

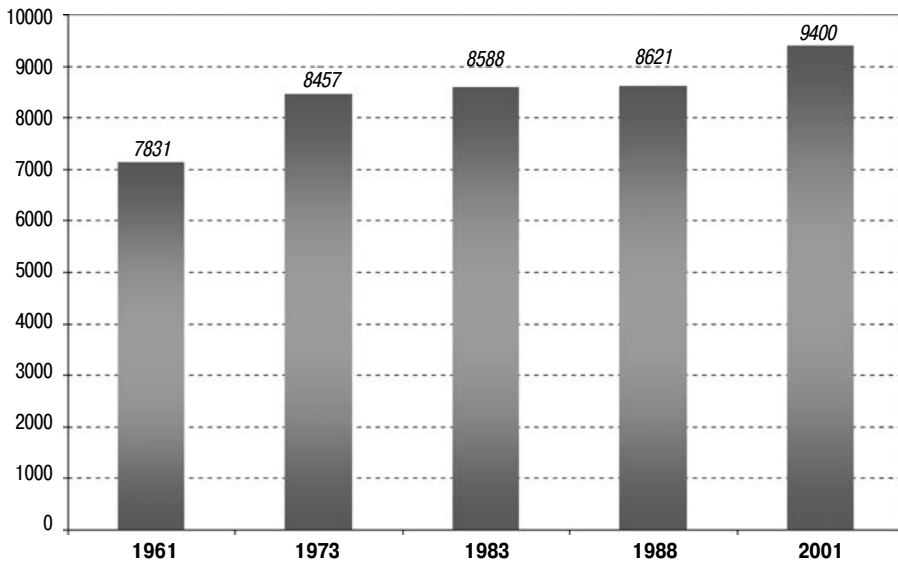


Рисунок 1. Динамика площади покрытых лесом земель Украины

Таким образом, покрытая лесной растительностью территория в Украине и запас древесины постоянно увеличиваются. О масштабах лесовосстановительных работ говорит тот факт, что на сегодня каждый второй гектар леса Украины создан руками человека.

По данным последнего государственного учета лесного фонда лесистость территории Украины составляет лишь 15,6%. По сравнению с Европой в Украине один из самых низких показателей лесистости — на одного жителя приходится всего 0,18 га лесов. Для Украины, в отличие от других стран Европы, характерно наличие четырех природно-климатических зон с резко отличающимися лесорастительными условиями, в том числе большой зоны степи с лесистостью от 3 до 5%. Запас древесины в лесах оценивается в 1,7 млрд м³. Средний ежегодный прирост колеблется от 5 м³ в Карпатах до 2,5 м³ в степной зоне.

Следует учитывать, что, в отличие от России, леса в Украине выполняют прежде всего экологические функции и имеют ограниченное эксплуатационное значение. Почти в половине лесов промышленные рубки вообще запрещены, а более 12% лесов являются заповедниками.

Еще одна особенность Украины — это исторически сложившаяся ситуация с закреплением лесов за многочисленными постоянными лесопользователями. Сейчас лесной фонд Украины находится в ведении более чем 50 министерств, ведомств и организаций. Наибольшими из них являются Госкомлесхоз — 68%, сельхозструктуры — 24%.

Поэтому основными приоритетами лесохозяйственной деятельности в Украине являются лесовосстановление и лесоразведение, а также охрана и защита лесов, повышение их устойчивости и биоразнообразия. Эти приоритеты становятся все более актуальными в условиях возрастающей техногенной и антропогенной нагрузки на леса, глобальных изменений климата.

В связи с этим действующим законодательством Украины предусмотрено положение, что на данном этапе практически все леса страны (до 90%) находятся в государственной собственности.

Законодательная база ведения лесного хозяйства в Украине сформирована полностью и продолжает совершенствоваться. Лесной кодекс Украины был утвержден Верховным Советом в 1994 г. В связи с принятием в 2002 г. нового Земельного кодекса Госкомлесхоз Украины работает над новой редакцией Лесного кодекса, в основу которой положены принципы устойчивого развития лесного хозяйства с учетом расширенного воспроизведения и сохранения биологического разнообразия лесов. В новой редакции Лесного кодекса предусмотрены изменения относительно собственности на леса (государственная, муниципальная и частная формы собственности). В нем заложены изменения в части уточнения деления лесов на категории защитности, отказ от выделения групп лесов, определены также понятия субъектов и объектов лесных отношений. Предполагается изменение полномочий органов исполнительной власти и муниципальных органов всех уровней в области лесных отношений.

В 2002 г. Кабинет Министров Украины утвердил еще один важный для украинского лесного хозяйства документ — Государственную программу «Леса Украины». Реализация этой Программы рассчитана на период до 2015 г. и направлена на улучшение состояния и качественного состава лесов, усиление их эколого-защитных функций и повышения производительности. Проведенные с помощью сценарного моделирования расчеты свидетельствуют, что вследствие реализации Программы к 2015 г. лесистость Украины возрастет с 15,6% до 16,1%, а общий запас насаждений возрастет на 16,7%. Программой предполагается также внедрение новых природоохранных технологий лесозаготовок, водосборно-ландшафтных принципов хозяйствования, систем ведения лесного хозяйства на зонально-типологической основе, а также реформирование лесоустройства с учетом тенденций развития лесного хозяйства и внедрения ГИС-технологий.

Таблица 2. Ожидаемые результаты выполнения Государственной программы «Леса Украины»

Показатели	Единица измерения	Год			
		2002	2005	2010	2015
Общая площадь лесов и прочих покрытых лесом земель	млн га	10,8	10,9	11,1	11,3
Общий запас древесины	млрд м ³	1,74	1,86	1,97	2,03
Средний запас на 1 га	м ³	186	200	205	210
Лесистость	%	15,6	15,6	15,8	16,1

С принятием нового Лесного кодекса Украины и соответствующих подзаконных актов правовое поле лесохозяйственной деятельности в Украине будет приведено в соответствие с нормами международного права, а лесное хозяйство перейдет к модели управления на принципах устойчивого развития.

Что касается обеспечения эффективного, экологически и экономически обоснованного ведения лесного хозяйства в лесах других лесопользователей, то в связи с этим необходимо дальнейшее совершенствование существующего правового поля. Необходим профессиональный подход, то есть обязательное создание специализированных лесохозяйственных предприятий прочими постоянными лесопользователями.

Обеспечение реализации государственной политики в сфере лесного хозяйства возложено на Госкомлесхоз как на специально уполномоченный орган государственной исполнительной власти.

Организационная структура управления лесным хозяйством Украины базируется на двухуровневой системе. Государственному комитету напрямую подчинены областные государственные лесохозяйственные объединения, а также Республиканский комитет по лесному и охотничьему хозяйству Автономной Республики Крым.

В системе Государственного комитета лесного хозяйства Украины функционируют 387 предприятий и организаций, в том числе 294 гослесхоза и специализированных лесохозяйственных и охотничьих хозяйств, два национальных природных парка, шесть заповедников, три проектных организации, в том числе ПО «Укрлеспроект».

Научное обеспечение отрасли осуществляют два научно-исследовательских института и сеть из 10 региональных лесных опытных станций.

Подготовка специалистов для лесного хозяйства проводится в восьми техникумах нашей отрасли и на пяти лесных факультетах университетов, что полностью обеспечивает лесное хозяйство страны квалифицированными кадрами.

Что касается лесопользования, то в последнее время в лесах государственных лесохозяйственных предприятий его объемы значительно уменьшились. Это происходит за счет перевода лесов в I группу и увеличения площади защитных лесов и заповедных территорий в лесном фонде.

Свидетельством невысокой интенсивности лесопользования является показатель использования ежегодного прироста запасов древесины. За последние пять лет в Украине при приросте 35 млн м³ ежегодно заготавливалось от всех видов рубок в среднем 13 млн м³ (ликвидной древесины 11,5 млн м³), что составляет 37%, в то время как, например, в Австрии, Венгрии, Швеции, Швейцарии и других странах он превышает 50%.

Объемы заготовки древесины в порядке рубок главного пользования в Украине сегодня меньше расчетной лесосеки на 10—20%.

Кроме того, в последние годы из-за общего экономического кризиса на внутреннем рынке страны значительно упал спрос на древесину. Это заставило предприятия отрасли активизировать свою деятельность на международных рынках.

Активизация международных контактов в сфере лесного хозяйства привела к появлению ряда предложений о реализации совместных проектов. Среди них можно назвать проекты применения в сложных горных условиях Украинских Карпат природосохраняющих технологий лесозаготовок или создание новых лесных насаждений с целью смягчения последствий парникового эффекта. Эти проекты сейчас изучаются, но ясно одно, что потенциал Украины относительно международных проектов совместного внедрения большой и работа в этом направлении имеет перспективы.

Значительное внимание Госкомлесхозом Украины уделяется укреплению и расширению контактов с международными (учреждениями) организациями. Отраслевые научные институты являются членами Международного союза лесных научных организаций (IUFRO).

С 1992 г. Госкомлесхоз Украины сотрудничает с Комитетом по лесоматериалам Европейской комиссии ООН и с Объединенным комитетом по технологиям, управлению и подготовке работников в лесном секторе ФАО/ЕЭК/МОТ.

Украина присоединилась к всеевропейскому процессу защиты лесов. Начиная с 1993 г. Госкомлесхоз принимает участие в работе Министерской конференции по защите лесов Европы.

Гармонизировать подходы к учету и оценке состояния лесов помогает участие специалистов Госкомитета в международном проекте «Оценка ресурсов умеренных и бореальных лесов 2000» (ТВFRA-2000), проводимом под эгидой Европейской экономической комиссии ООН.

За последние пять лет Государственным комитетом лесного хозяйства Украины были подписаны меморандумы о сотрудничестве в сфере лесного хозяйства и науки с лесными службами Австрии, Польши, России и Словакии.

В какой-то мере вышесказанное стало первопричиной начала в Украине работ по сертификации лесов. В результате начиная с 2000 г. на основании независимого экономического аудита, проведенного Швейцарским институтом рыночной экологии, в Украине сертифицировано по схеме FSC 203 тыс. гектаров лесов (четыре гослесхоза). Наши научные организации сейчас разрабатывают национальную систему сертификации, которая

бы отвечала существующим международным схемам и в то же время учитывала специфику ведения лесного хозяйства в Украине. Мы планируем расширение работ по сертификации и заинтересованы в расширении международного сотрудничества и помощи в этом направлении.

Еще одним новым направлением работы лесоводов Украины в последние годы стало развертывание сети мониторинга лесов. Изменения природных условий и антропогенные факторы привели к явлению депрессии лесных насаждений Украины. Для принятия обоснованных управленческих решений и стратегического планирования наши научные организации проводят лесной мониторинг, гармонизированный с Международной общей программой оценки влияния загрязнения воздуха на леса в регионе Европейской экономической комиссии ООН (UN/ICP FORESTS), и на основе американской технологии здоровья леса (US Forest Health Monitoring). Мы планируем расширение этих работ с подключением наших лесоустроительных организаций с целью создания постоянно обновляемой базы данных о состоянии лесных ресурсов и национального кадастра лесных земель.

Еще одно новое актуальное для лесного хозяйства Украины направление — это гармонизация системы национальных стандартов, касающихся сферы ведения лесного хозяйства и лесозаготовок с их международными аналогами. Эта работа у нас только началась. Хотя мы разработали и ввели в действие ряд лесохозяйственных государственных стандартов, но гармонизован с международными требованиями из них пока только один, касающийся способов обмера круглых лесоматериалов.

В целом лесное хозяйство Украины в сложных условиях экономической нестабильности последнего десятилетия сохранило свою дееспособность и потенциал. В этот период отрасль не допустила снижения темпов производства. Основой этой стабильности была система комплексного ведения лесного хозяйства, объединяющая как чисто лесохозяйственные функции, так и лесозаготовки, а также первичную переработку древесины. Комплексность позволила гослесхозам выполнять в полном объеме возложенные на них лесным законодательством функции по лесовосстановлению, уходу за лесом, его охране и защите в условиях острого дефицита бюджетных средств. В течение последних пяти лет до 70% затрат на ведение лесного хозяйства Госкомлесхоз Украины покрывает за счет собственных средств. Ряд гослесхозов Полесья вообще отказался от бюджетного финансирования, перейдя на самоокупаемость.

Сейчас Госкомлесхоз Украины работает над новыми схемами, обеспечивающими рост экономической эффективности использования лесных ресурсов и финансирования лесного хозяйства, изучает возможности и перспективы развития отрасли в условиях стабилизации экономической ситуации в стране. С привлечением международной помощи уже выполнены два проекта по анализу ситуации и разработке моделей дальнейшего развития лесного хозяйства. Постоянное усовершенствование правового поля Украины свидетельствует, что эта работа не на один год и еще далека от завершения.

Глава 4

НОВАЯ ЛЕСНАЯ ПОЛИТИКА КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Т. Мусуралиев,
Государственная лесная служба Киргизской Республики

Киргизская Республика — это оазис Центральной Азии, развитие его природного потенциала не только представляет собой природную и эстетическую ценность, но и является возобновляемой основой экономики.

Горы занимают более двух третей территории Киргизской Республики. Горы и леса представляют единое целое — наше главное богатство.

Общая площадь нашей Республики составляет 198,5 тыс. км², в т.ч. Государственный лесной фонд — 3,2 млн га, а покрытая лесом площадь, 849,5 тыс. га. или 4,25% от всей площади республики.

Во всем мире идет процесс переоценки значения леса в жизни людей. Лесное хозяйство, как и другие отрасли, находится на важном и сложном этапе своего развития. Переходный период неизбежно привел ухудшению социально-экономических условий его тружеников, к возникновению бедности и социальному расслоению. Но, с другой стороны, были созданы объективные условия для подъема экономики и благосостояния людей на новой основе.

Учитывая особую важность дальнейшего развития лесохозяйственного комплекса, в целях выработки и проведения единой национальной лесной политики, обеспечения экологической безопасности и сохранения биологического разнообразия и эффективного ведения охотничьего хозяйства, Президент Киргизской Республики многоуважаемый Акаев Аскар Акаевич Указом от 25 ноября 2001 г. № 342 образовал Государственную лесную службу Киргизской Республики, а Указом от 4 января 2002 года № 3 «О вопросах Государственной лесной службы Киргизской Республики» утвердил положение о Государственной лесной службе Киргизской Республики, структуру и схему управления ею.

В подчинении Государственной лесной службы Киргизской Республики имеются 78 подведомственных подразделений и работают более 7 тыс. человек. Мне вдвойне приятно сообщить, что в лесном хозяйстве республики работают специалисты, закончившие учебные заведения Российской Федерации: с высшим образованием — 117, со средним специальным — 152 специалиста.

Государственная лесная служба с 1995 г. работает в тесном сотрудничестве с Киргизско-Швейцарской программой поддержки лесного хозяйства Киргизской Республики с ежегодным вкладом 2,2 млн швейцарских франков, которая оказывает большую поддержку в реформировании лесной отрасли Республики.

Активная поддержка в сохранении биоразнообразия уникального озера Иссык-Куль оказывается Германским обществом по техническому сотрудничеству, при помощи германских партнеров была создана и функционирует биосферная территория «Иссык-Куль».

Продолжается сотрудничество с Россией. Постановлением Правительства Киргизской Республики от 11 сентября 2002 г. № 620 утверждено Соглашение о сотрудничестве в области лесопромышленного комплекса и лесного хозяйства, подписанное 11 сентября 1998 г. в Москве. Государственная лесная служба работает в постоянном контакте с Международным институтом леса.

Развиваются отношения с Китаем и Кореей в области переработки древесных и недревесных продуктов леса.

Плодотворно сотрудничаем с международными организациями, такими как ПРООН, ФАО, ТАСИС.

Примером такого сотрудничества является отмеченная Президентом Всемирного банка г-ном Джеймсом Вульфенсоном реализация Центрально-Азиатского трансграничного проекта Глобального экологического фонда и Всемирного банка по сохранению биоразнообразия Западного Тянь-Шаня.

Проект реализуется в трех странах — Казахстане, Узбекистане и Киргизской Республике. Общая сумма гранта составляет 10,15 млн долл. США, доля для Киргизской Республики составляет 3,330 млн долл. США. В Киргизской Республике проектом охвачены два трансграничных заповедника. Проект направлен на решение таких конкретных вопросов, как правовые и финансовые реформы; укрепление системы охраняемых территорий; осуществление программы малых грантов для населения буферных зон заповедников; образование и обучение сотрудников заповедников; участие общественности в сохранении биоразнообразия.

Исполнительным агентством проекта в Киргизской Республике является Государственная лесная служба.

За 11 лет независимости в стране произошли многие памятные события в лесном комплексе Киргизской Республики.

Приняты Лесной Кодекс Киргизской Республики 1993 и 1999 гг., впервые в истории лесного хозяйства республики гимн, флаг, герб лесоводов, Национальная и Государственная программы «Лес» 1995 и 2001 гг.

В 1994 г. организована Лесоохотустроительная служба, единственная в Центрально-Азиатском регионе.

В 1995 г. проведена первая Международная конференция на тему «Биологическое разнообразие и рациональное использование орехоплодовых лесов».

В 1996 г. начата подготовка специалистов лесного хозяйства высшего звена в Киргизском аграрном университете.

В 1997 г. вышел указ Президента Киргизской Республики от 2 апреля № 73 «О мероприятиях, связанных с развитием лесного хозяйства» и прошел Международный семинар по подготовке кадров для лесного хозяйства Республики.

В 1998 г. состоялся Международный семинар — совещание работников лесного хозяйства Республики с участием Президента Киргизской Республики.

Был принят Указ Президента Киргизской Республики от 6 октября 1998 г. № 300 «О новой Национальной лесной политике в республике» и принято постановление Правительства Киргизской Республики «О Концепции развития лесного хозяйства на перспективу».

С 1998 г. выпускается издание Государственной лесной службы Киргизской Республики журнал «Лес-Токой».

В 2000 г. в городе Ош прошла Международная конференция на тему «Проблемы арчовых лесов, поиски решений, методов и способов».

В 2001 г. разработано Положение «Об общинном ведении лесного хозяйства в Киргизской Республике», утвержденное постановлением Правительства Киргизской Республики от 27 июля 2001 г. № 377.

В 2002 г. лесное хозяйство отметило 55-летний юбилей со дня образования самостоятельной отрасли лесного хозяйства, и был проведен Первый съезд лесничих Киргизской Республики.

В 2002 г. Государственная лесная служба Киргизской Республики принимала активное участие в подготовке и проведении Международного года гор и Бишкекского Глобального горного саммита.

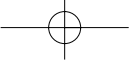
За этот период в Республике организованы 16 лесхозов и семь национальных государственных природных парков.

В отрасли: 17 человек удостоены звания «Заслуженный лесовод Киргизской Республики» и «Заслуженный работник охраны природы Киргизской Республики», 4 — медали «Данк» и 12 — Почетной грамоты Киргизской Республики.

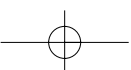
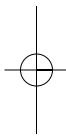
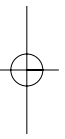
Лесное хозяйство Республики в Собрании народных представителей Жогорку Кенеша Киргизской Республики представляют три депутата.

В 2003 г. исполняется пять лет со дня принятия Новой лесной политики, и мы уже начали анализ и подведение предварительных результатов, достигнутых за это время. Проведенная за последние годы совместная деятельность со швейцарскими коллегами определила новые направления нашей работы:

Основные приоритеты будут направлены на совершенствование лесного законодательства; развитие лесоустройства; реформирование лесхозов; привлечение населения к ведению общинного лесного хозяйства; развитие в республике лесной науки и образования; поддержка в области переработки продуктов леса и др.



Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения



Глава 5

ПРОЦЕСС РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ СЕКТОРОМ ЛАТВИИ

О. Жвагиньш,
Государственная лесная служба Латвии

Согласно теории, все люди в зависимости от их отношения к новой идее делятся на генераторов идей, энтузиастов, ранних или поздних сторонников, а также т.н. консерваторов, которым новые идеи часто создают дискомфорт, и тех, для которых эти идеи просто неприемлемы. Новая идея свой победный марш начинает в тот момент, когда в предоставленных в результате ее реализации возможностях убеждено — и в итоге — поддерживает большинство. Поэтому очень важен процесс коммуникации, в результате которого разные группы интересов узнают, познают и в конце вносят свой вклад в реализацию идеи.

Лесной сектор Латвии начал процесс трансформации в 1990 г., когда государство решило отказаться от централизованной плановой экономики и начался процесс приватизации. С позиции сегодняшнего дня странным кажется тогдашнее понимание роли государственного управления, потому что и надзор над соблюдением закона (изначально даже разработка проектов нормативных актов), и ведение хозяйственной деятельности в государственных лесах было поручено одной управленческой организации. Цены на ресурсы (древесина на корню) устанавливались административно. Нехватка средств на выполнение лесохозяйственных работ быстро привела к тому, что продажа древесины по ценам, установленным в административном порядке, комбинировалась с установлением объема лесохозяйственных работ за счет предприятий, покупающих эти ресурсы. Таким образом создалось положение, при котором лишь условно можно было говорить о честной конкуренции, реальной себестоимости продукции и других экономических категориях. Под сомнение попадало также выполнение функции надзора за соблюдением закона, так как на практике принятием решений и надзором за их законностью занимались одни и те же сотрудники.

Процессы демократизации общества, формирование различных групп интересов способствовали определению Лесной политики Латвии. Этот процесс был важен с точки зрения результата, так как в итоге отрасль поставила цели и определила основные принципы для их достижения. Не менее важным стало и то, как группы различных интересов учились прислу-

шиваться к точке зрения других, по мере возможности учитывать их мнения, а также аргументировать свою позицию. Один из результатов этого процесса — Лесной консультативный совет — форум, на который разные группы интересов и институты отрасли выдвинули своих представителей, существует и по сей день. Это совещательный орган при министре земледелия, и образно его можно сравнить с термометром министра для измерения температуры отрасли. Все проекты нормативных актов обсуждаются на совете, и точки зрения, по возможности, учитываются. На совете также договариваются о создании рабочих групп для поисков решений по важным для отрасли проблемам.

В документе о лесной политике особого внимания заслуживает раздел о роли государства в обеспечении устойчивого ведения лесного хозяйства. Государство стремится создать условия для достижения общих целей лесной политики имеющимися в его распоряжении средствами.

Государство в лесном секторе выполняет четыре основные функции:

- нормативную функцию, которая включает формулировку целей лесной политики, разработку нормативных актов, необходимых для осуществления лесной политики, при этом обеспечивая доступность информации и возможность участия всех заинтересованных групп;
- функцию надзора, что означает создание такой институциональной системы, которая обеспечивает применение нормативных актов и контроль за их соблюдением во всех лесах независимо от их принадлежности;
- функцию поддержки, которая включает все действия, проводимые государством при помощи своих институтов или финансирования с целью создания условий поддержки и стабилизации долгосрочных функций, выполняемых лесом, а также развития частного сектора (образование, наука, консультации лесовладельцев, противопожарная охрана и лесной мониторинг и др.);
- функцию собственника, которая предусматривает, что государство как собственник леса осуществляет хозяйственную деятельность и получает от нее прибыль.

Также определены и основные принципы:

- нормативные функции и функции надзора выполняют государственные институты;
- функции собственника осуществляет хозяйственная организация.

Существовавшая система управления не соответствовала целям и основным принципам лесной политики, поэтому был начат процесс планирования реформы. Необходимо отметить, что одной из успешных предпосылок реализации реформы является политическая воля. При ее отсутствии осуществление перемен и воплощение в жизнь ее результатов были бы невозможны.

Подготовка реформы стала следующим испытанием для отрасли, включая и Государственную лесную службу, как институцию, также подлежащую

реформированию в своем тогдашнем виде. Этот процесс также был организован с привлечением всех групп интересов.

О результатах

В итоге реформы в ведение двух департаментов Министерства земледелия перешла организация подготовки проектов отраслевых нормативных актов, а также разработка национальной программы развития лесной отрасли и представительство отрасли на международных форумах.

Государственная лесная служба (ГЛС) — это государственное управленческое учреждение, осуществляющее надзор за соблюдением нормативных актов по ведению лесного и охотничьего хозяйства. ГЛС консультирует частных лесовладельцев, организует и осуществляет охрану лесов от пожаров, осуществляет надзор за состоянием здоровья леса, а также поддерживает информационную систему о всех лесах.

В состав ГЛС входит специальное структурное подразделение — Лесная опытная станция (ЛОС), задачей которой является осуществление хозяйственной деятельности в лесах, имеющих научную ценность. Научно-исследовательские объекты, а также возможность установить там новые объекты — основная ценность этих лесов. Для этой цели закон предусматривает, что некоторые положения закона не касаются научно-исследовательских лесов.

ГЛС в основном финансируется из государственного бюджета, небольшую долю финансирования образуют доходы от платных услуг.

В ходе реформы был ликвидирован Государственный институт лесоустройства, являвшийся государственным монополистом. Теперь вопросами инвентаризации леса занимаются частные предприниматели. Это дало определенный эффект — в результате конкуренции снизились цены за услуги и расширилось предложение на новые виды продуктов. Государство определило объем информации, которую как минимум раз в десять лет каждый лесовладелец должен представить в Государственный регистр леса (ГРЛ). Предъявляются требования к ее качеству. Лесовладельцы, в т.ч. лица, ведущие хозяйственную деятельность в государственных лесах, вправе заказать и более обширную информацию, фактическим ограничением получения которой является только ее стоимость.

И, наконец, ведение хозяйственной деятельности в государственных лесах доверено государственному акционерному обществу «Latvijas valsts meži» (Латвийские государственные леса). Это коммерческое предприятие, на которое распространяются все те же законы, что и на частные предприятия. Предприятие принадлежит государству, и держателем акций является министр земледелия. Весь лесохозяйственный цикл находится в ведении акционерного общества. Сразу после создания оно начало успешно работать, обеспечивая непрерывный поток древесины для лесной отрасли.

Продажа леса на корню сегодня является для него основным источником прибыли. Лес на корню продается на аукционах, а также в соответствии с долгосрочными договорами о лесопользовании, унаследованными с периода, предшествующего созданию государственного акционерного общества (ГАО). Эти договора определяют ежегодно продаваемый объем леса на корню. Цена в этом случае договорная, определяемая рыночной конъюнктурой.

По части расходов предусмотрено все, что касается обеспечения лесохозяйственного производства — начиная с посадочного материала для лесовосстановления и кончая инвестициями в строительство лесных дорог.

Обычно собственник решает вопрос о распределении прибыли. В этом случае государство установило объем фиксированного платежа, который предприятие в течение года перечисляет в государственный бюджет. Такой порядок платежа можно считать исключением в Латвии, поскольку такового не существует ни для одного другого государственного предприятия.

Доходы предприятия от продажи леса на корню увеличиваются, и это не происходит за счет увеличения объема рубки. Государство установило на пятилетний период максимально допустимый ее показатель (около 75% объема древесины получают за счет рубок главного пользования).

Для увеличения доходов предприятие целенаправленно работает над тем, чтобы часть древесины продавать не на корню, а в виде готового сортамента, при этом не занимаясь лесозаготовками, а покупая на рынке соответствующие услуги в области заготовки и транспортировки леса. Одновременно развиваются и другие направления деятельности предприятия, такие как охотничье хозяйство и услуги рекреации. О высоком уровне хозяйственной деятельности предприятия свидетельствует и факт получения международного сертификата по системе FSC.

Одновременно с реорганизацией институтов начата работа по преобразованию нормативных актов. Было констатировано, что нет возможностей для создания новых институтов и перераспределения функций, поскольку ситуация в таком случае будет противоречить установленному нормативными актами порядку. Даже такой простой и общеизвестный документ, как лесорубочный билет, по существу выполняет двойную роль. С одной стороны, это подтверждение законности намеченных действий, которые одобряются государственными органами надзора, с другой — это договор о купле-продаже, которым оговорены объемы сделки, цена, сроки и дополнительные условия. В результате этого Кабинетом министров были разработаны новые законы и соответствующие им правила. Если предыдущие нормативы напоминали сборники лесохозяйственных инструкций, определяющих не только желаемый результат, но и пути его достижения, то новые нормативы можно представить как изгородь, огораживающую игровое поле, внутри которого игрокам дана свобода выбора. В заключение следует сказать, что положение постоянно развивается. Процесс создания законов завершен, но процесс их совершенствования непрерывен.

Глава 6

ИЗМЕНЕНИЯ, ПРОИЗОШЕДШИЕ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ ЭСТОНИИ С 1990 ПО 2002 ГОД

А. Талиярв,
Ассоциация лесопромышленников Эстонии

Перемены в лесном хозяйстве Эстонии связаны с экономикой, администрированием и изменением формы собственности:

Экономические перемены

- Отказ от распределения лесов через фонды.
- Отказ от директивного установления цен.
- В государственных лесах разрешена экономическая деятельность (от посадки леса до продажи сортиментов).

В результате этих мер эффективность лесного хозяйства в государственных лесах повысилась в четыре раза по сравнению с 1992 г.; сформировалась лесная промышленность, объем лесопильной промышленности увеличился в пять раз.

Административные перемены

- Разделены экономические и надзорные функции.
- Управляющий государственными лесами ведает только государственными лесами.
- Созданы учреждения, занимающиеся консультированием и надзором.
- Отказались от монополии государства на производство лесоустroительных работ.

В результате произошло повышение экономической эффективности, усовершенствование надзора за связанными с лесом правонарушениями.

Перемены в сфере собственности

- В частную собственность перешли 60% лесов, лесная промышленность приватизирована.

В результате произошло увеличение объемов рубок в частных лесах, быстрое развитие лесной промышленности.

Общие результаты

- Из государственных лесов в госбюджет поступает 12 млн долл.
- С лесной собственностью связаны 20% населения.
- В обрабатывающей промышленности 20% объема связано с лесом.
- В отраслях, связанных с лесом, работает 5% работоспособного населения.

Семь процентов объема внешней торговли связаны с лесом.

Вывод

Лес — работодатель, количество работников зависит от эффективности лесного хозяйства и готовности промышленности использовать полученную в лесу древесину.

Глава 7

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЛЕСАМИ НА БАЗЕ КОММЕРЧЕСКОГО ПРЕДПРИЯТИЯ В ФИНЛЯНДИИ И УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

П. Вейёла,
Посольство Финляндии в Российской Федерации

Лесная служба как орган власти

В Финляндии за управление лесами отвечает с 1859 г. государственный орган — Лесная служба. Ее местное управление состояло из подразделений, соответствующих лесхозам¹, которые были подчинены региональным управлениям лесами, т.е. управление состояло из трех уровней. Доля лесов в государственной собственности постоянно уменьшалась, поскольку до 1970-х годов лесные угодья передавались частным лицам для заселения. Сейчас доля государственного леса составляет около 25%.

В начале деятельности в главные обязательства управления лесами входил контроль над государственными лесами, важной частью которого было управление лесопользованием местным населением. Также продавался лес на корню. В начале XX в. особенно в Северной Финляндии права на использование лесов продавались в виде долгосрочных концессий, однако это привело к плохому использованию лесов. Постепенно главным видом продажи леса стали аукционы, на которых деревообрабатывающие фирмы покупали лес на корню. Лесная служба Финляндии стала развивать свои собственные лесозаготовки с 1950-х годов. Нанимались лесорубы, заключались контракты с подрядчиками. Лесная служба продавала приобретенную древесину, поставляя ее сплавом или напрямую заводам.

О Лесной службе был издан свой закон, а для частных лесов существовал другой закон. Таким образом, Лесная служба контролировала свою собственную деятельность и до 1970-х годов также частные леса. Еще в качестве государственного управления Лесная служба имела коммерческую деятельность, доходы и расходы которой входили в государственный бюджет. Дополнительно из государственного бюджета выделялись средства на дру-

¹ Термин «лесхоз» применен автором условно, он не отвечает содержанию, принятому в Российской Федерации. — *Прим. науч. ред.*

гие виды деятельности. В 1960-е годы в Финляндии начались интенсивная механизация и совершенствование лесозаготовок. Модернизация лесоводства началась немного позже, в 1970-е годы, и конец 1980-х годов ознаменовался развитием нового «экологического» лесоводства.

Превращение Лесной службы в коммерческое предприятие

Деятельность областного управления Лесной службы была обновлена, но основная структура лесхозов и трехуровневая организация остались прежними до конца 1980-х годов. Лесхозы отвечали за управление государственными лесами, лесоводство и лесозаготовки. Лесная служба продолжала контролировать свою собственную деятельность на основе Закона о государственных лесах. Только в 1997 г. в Финляндии вступил в силу общий лесной кодекс, который регулирует и деятельность в государственных лесах. За соблюдением кодекса следят Министерство сельского и лесного хозяйства и подчиненные ему лесные центры.

Правительство Финляндии приняло в начале 1990-х годов принципиальное решение о том, что те государственные органы, которые имеют коммерческую деятельность, становятся государственными коммерческими предприятиями. Лесная служба вошла в группу таких органов. Существует общий Закон о государственных коммерческих предприятиях, и его дополняют отдельные законы о каждом индивидуальном коммерческом госпредприятии. В Законе о Лесной службе много особенностей.

После принятия принципиального решения правительством о Лесной службе был подготовлен проект ее развития, в котором под руководством собственного персонала и с поддержкой консультантов создана модель коммерческого предприятия. При анализе деятельности Лесной службы было констатировано, что главными видами деятельности являются лесное хозяйство, охрана природы и услуги рекреации. Из них ведение лесного хозяйства является коммерческой деятельностью, охрана природы — общественной функцией, услуги отдыха — и тем и другим. Коммерческое предприятие было основано в 1994 г. Его деятельность развивалась таким образом, что видами коммерческой деятельности являются сейчас ведение лесного хозяйства, консультирование, производство посадочного материала лесных пород деревьев, продажа и сдача в аренду земельных участков, продажа грунтовых материалов и рекреационные услуги. Общественными функциями являются охрана природы, обслуживание отдыхающих и некоторые административные задачи. В концерн Лесной службы входят раздельные подразделения для каждой сферы деятельности. Коммерческая деятельность финансируется собственными доходами предприятий, и основная часть коммерческой прибыли перечисляется в казну, т.е. владельцу. Общественные функции финансируются государственными бюджетными средствами. Лесная служба ежегодно заключает договоры о деятельности и

финансировании с Министерством сельского и лесного хозяйства и Министерством окружающей среды.

Для каждой сферы деятельности создана своя организация. Основным решением является двухуровневая организация. Существует шесть округов лесного хозяйства и охраны природы, которые в пять раз больше по площади, чем бывшие лесхозы. Самый северный округ, который управляет территорией северной тайги и лесотундры, организован по-другому. В нем охрана природы регулирует также коммерческую деятельность. Полномочия делегированы в возможно большей степени начальникам округов.

Лесное хозяйство по большей части механизировано. Основную часть работ выполняют подрядчики по заключенным договорам. Харвестеры обеспечивают заготовку более 90% древесины. Древесина доставляется клиентам (предприятиям лесной промышленности) по согласованному графику. Для оптимизации перевозок используются развитые информационные технологии. Штатные сотрудники Лесной службы сосредоточиваются на уходе за лесом и планировании.

Государственное коммерческое предприятие является промежуточной стадией для перехода в акционерное общество. В случае с Лесной службой о таком развитии речь не идет, так как государственные леса связаны с таким числом общественных и экологических особенностей, что, по крайней мере пока, ее превращение в акционерное общество не представляется возможным. Однако некоторые виды деятельности можно акционировать, создавая акционерные общества, которыми владеет Лесная служба. До сих пор акционированы выпуск семян и посадочных материалов лесных пород деревьев и консультирование.

Подобное развитие наблюдается также в соседних странах — Швеции и Норвегии.

В Норвегии существует соответствующее Лесной службе Финляндии государственное коммерческое предприятие. В Швеции развитие пошло дальше, и государственные эксплуатационные леса управляются акционерным обществом. Однако, сейчас шведы возвращаются к решению, аналогичному тому, приняли финны.

Оценка перспектив развития в России исходя из опыта Финляндии

Основная структура управления лесами в Финляндии и в России была в свое время создана на основе той же немецкой модели. В 1859—1917 гг., на первом этапе деятельности Лесной службы Финляндии, страна была частью России в качестве великого княжества, и структуры регионального управления напоминали друг друга, хотя Финляндия имела относительно большую свободу в организации своего внутреннего управления. Несмотря на то, что после революции общее развитие наших стран пошло по разным направлениям, в медленно изменяющемся управлении государственными

лесами сохранились некоторые общие черты, как было упомянуто выше. По-моему, в настоящее время самые большие принципиальные различия заключаются в следующем: государственная монополия на владение лесом в России, отсутствие в России эффективного рынка сбыта продукции, отношение лесной промышленности и лесного хозяйства, различия в интенсивности и масштабах лесопользования.

При переходе России к рыночной экономике в начале 1990-х годов лесная промышленность была приватизирована достаточно быстро, но в лесном хозяйстве не наблюдается значительного развития, кроме изменений в структуре центральных органов власти. Ситуация сейчас такова, что лесное хозяйство России вынуждено решить в течение нескольких лет те же самые основные вопросы развития, на решение которых в Скандинавии ушло 30—40 лет.

Главными задачами являются реформа управления и модернизация лесоустройства, лесоводства, лесозаготовок и экологические вопросы лесного хозяйства. Реформа лесного комплекса России обсуждалась широко. Правительство Российской Федерации утвердило в конце прошлого года основные направления развития лесной промышленности и концепцию развития лесного хозяйства. Эти программы учитывают прогрессивные точки зрения, которые могут лечь в основу развития, но, по-моему, некоторые основные вопросы недостаточно разработаны.

В дальнейшем я буду рассматривать с позиций финского специалиста оценки владения лесами, лесного хозяйства как коммерческой деятельности, отношения лесного хозяйства и лесной промышленности и целей лесоводства. Я считаю, что уточнение этих вопросов также поможет разобраться в организации управления и дальнейших действиях.

Собственность на лес

Регулирование собственности на лес является исходным пунктом для развития лесного хозяйства. Аграрная политика России идет в сторону частного владения как в отношении занятых под строительство земель, так и в отношении сельскохозяйственных земель. В отличие от этого, явное политическое желание представляется по-прежнему таким, что леса, по крайней мере временно, останутся в собственности государства. Это наверняка разумный и реалистичный взгляд, если известны многие противоречивые явления, касающиеся использования лесов. У России нет такой столетней истории крестьянского владения лесами, как, например, в странах Скандинавии, где в результате долгого развития пришли к структуре владения лесами, где преобладают леса, находящиеся в частной собственности. Также и в России имеет смысл выяснить другие варианты владения, как предлагают некоторые специалисты. Опыт многих стран указывает на то, что разнообразие форм владения лесами гораздо более выгодно и со временем ведет к более равномерному использованию лесов, чем при

господстве монопольного владения. Естественным было бы начать приватизацию в России с т.н. сельских лесов, доля которых значительна во многих областях. В настоящее время ситуация ясна, и, согласно позиции правительства, следует планировать развитие лесного хозяйства на основе того, что леса пока остаются в собственности государства.

Лесное хозяйство как коммерческая деятельность

В странах с рыночной экономикой лесное хозяйство трактуется как коммерческая деятельность, хотя в каждой конкретной стране оно связано в какой-то мере с общественными и экологическими особенностями и ограничениями. Основная мысль заключается в том, что доходы, получаемые от леса, покрывают расходы на лесоводство и управление, и владелец получает еще и чистую прибыль.

В Советском Союзе лесное хозяйство квалифицировалось как отрасль материального производства, в функции которой входили изучение и учет лесов, их производство, охрана от пожаров, вредителей и болезней, регулирование лесопользования и контроль над использованием лесных ресурсов. Согласно проекту Лесного кодекса, разработанного Министерством природных ресурсов осенью 2002 г., лесное хозяйство — это область деятельности по организации использования, охране, защите, воспроизводству лесов, использованию и охране земель лесного фонда. В Лесном кодексе в редакции 1997 г. констатируется, что собственник леса несет бремя затрат на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов лесных отношений и имеет право на получение доходов от использования лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд. Однако я пока не видел, чтобы в России было четко определено лесное хозяйство как вид коммерческой деятельности в новых условиях рыночной экономики. Правда, например, проект национальной лесной политики² ставит целью полную самокупаемость и увеличение во времени чистого лесного дохода. Это возможно трактовать как позицию, состоящую в том, что лесное хозяйство должно действовать по принципам коммерческой деятельности.

Отношение лесного хозяйства и лесной промышленности

Отношения между лесным хозяйством и лесной промышленностью часто являются проблематичными. В Финляндии развитие привело к тесному сотрудничеству между ними и пониманию значения этих отраслей как цент-

² Автор ссылается на документ, предложенный научной общественностью в 2002 г. — *Прим. науч. ред.*

ра лесного кластера. Лесная промышленность является заказчиком для лесного хозяйства, у которого она покупает древесное сырье. Собственные леса лесопромышленных предприятий организованы как отдельные подразделения лесного хозяйства, которые также продают древесину промышленности. Самые большие потоки древесины и денег приходятся на рубки главного пользования. В Финляндии доля заготовки леса от общего дохода лесного хозяйства составляет около 90%. В частных лесах предприятия лесной промышленности осуществляют заготовку, но деятельность основывается на сделках с владельцем леса и связанных с ними договорах. Таким образом, рубки главного пользования являются фазой уборки урожая, зависимой от решений владельца леса.

В Советском Союзе лесное хозяйство было, несомненно, отраслью, подчиненной лесной промышленности, и сейчас в России ситуация остается такой же. Лесозаготовительная промышленность определяется как один из секторов лесной промышленности, и промышленность получила и до некоторой степени все еще получает право на лесопользование на основе выплаты небольших лесных податей или арендной платы. В развитии лесного хозяйства следовало бы четко определить отношение между лесным хозяйством и лесной промышленностью. Было бы логично констатировать, что лесное хозяйство является коммерческой деятельностью, которая охватывает всю цепь от восстановления леса до рубок главного пользования. Это, конечно, не исключает того, что рубки главного пользования осуществляет промышленность на основе договора об аренде или купле-продаже. Если бы устранить вызывающее недоумение деление на главное пользование и промежуточное пользование, то ситуация стала бы яснее.

Цели лесоводства

В России важными задачами лесного хозяйства и лесоводства считаются сохранение высокой степени покрытия лесом и создание густых лесов из хозяйственно ценных древесных пород. Но улучшение роста древостоя и развитие структуры древостоя с точки зрения экономических целей не были такими важными задачами. На экономическую рентабельность мероприятий по уходу за лесами не обращали достаточного внимания. Много ресурсов направлено на важные задачи противопожарной защиты и борьбы с повреждениями леса. В новом определении задач затраты на восстановление леса и другой основной уход за лесами должны пониматься как коммерческие затраты лесного хозяйства. Общие задачи охраны и защиты не входят в коммерческую деятельность, а являются общественными функциями лесного хозяйства.

Приняв вышеизложенные основные определения, на их основе можно начать разделение ответственности между различными институтами. Главными институтами можно считать общее управление лесами, коммерческое лесное хозяйство и лесную промышленность.

Общее управление лесами с входящими в него обязанностями контроля является частью общего государственного управления, которое осуществляется отдельной и независимой от коммерческих субъектов организацией. Чем выше уровень качества деятельности лесохозяйственников, тем проще работать с региональным управлением лесами. Специальные организации для охраны и защиты могли бы действовать как часть общего управления лесами. Большая часть лесных запасов России находится там, где лесное хозяйство как вид коммерческой деятельности невозможно, например притундровые леса и южные малолесные области. Их можно было бы организовать как подразделения общественного лесного хозяйства, подчиненные общему управлению лесами. В этих лесах, конечно, можно продавать древесину для местного пользования, но это не является коммерческой деятельностью лесного хозяйства.

Организации коммерческого лесного хозяйства могли бы действовать в областях, где экологические условия и спрос на древесину позволяют заниматься лесным хозяйством на коммерческой основе. Коммерческой деятельностью в лесном хозяйстве может заниматься владелец леса или организация, когда им предоставлены достаточные полномочия. Возможными субъектами являются следующие.

Арендатор и концессионер, статус которого должен меняться от лесопользователя к лесохозяйственнику. Сроки договоров об аренде должны быть длительными, и арендатор должен нести примерно такую же ответственность за арендованную площадь, как владелец.

Коммерческие подразделения владельца могут действовать в тех лесах, которые не арендованы, но в которых существуют предпосылки для коммерческой деятельности. Они могут сами выполнять все работы лесного хозяйства и продавать древесину и краткосрочные права на лесопользование.

Лесная промышленность может арендовать леса прямо или через свои дочерние предприятия. Лесная промышленность может также покупать древесину и краткосрочные права на лесопользование у коммерческих подразделений владельца или у других предприятий-арендаторов.

Опыт Скандинавии показывает, что эффективность и производительность лесного хозяйства как вида коммерческой деятельности можно повысить тогда, когда заготовку и другие работы осуществляют в основном предприятия-подрядчики, специализирующиеся на этих задачах. Также в России нужно развивать рынок подрядных услуг, особенно на лесозаготовках.

Итоги

Хотя условия сильно отличаются, в ходе развития лесного комплекса России есть смысл оценивать опыт маленьких балтийских и скандинавских соседей в развитии деятельности в государственных лесах. Государственные леса дают обществу множество материальных и нематериальных благ и услуг. В условиях рыночной экономики необходимо определить, какие

функции являются коммерческой деятельностью, а какие — общественными услугами. Лесное хозяйство, осуществляемое как коммерческая деятельность, является особым видом коммерческой деятельности, управление которой требует более подробных предписаний, чем в других отраслях, для достижения общественных и экологических целей. Разделение управления и коммерческой деятельности в лесном хозяйстве является ясным вопросом в принципе. На практике это нужно осуществить гибко, учитывая региональные особенности. В России лесхозы являются важной частью основной структуры управления и экономики в сельской местности, поэтому их модернизация должна основываться на практическом опыте, полученном в пилотных проектах.

Глава 8

ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ СЕКТОРОМ В ШВЕЦИИ

Берт-Аке Наслунд,
Шведское национальное управление лесами

В течение последних 100 лет экономика Швеция в сильной степени зависит от доходов, получаемых государством от лесного сектора. В 2001 г. чистый государственный доход за счет экспорта лесной продукции составил 10 млрд долл. США, что в три раза превышает доходы от экспорта любого другого вида продукции.

Лесной сектор является полем деятельности многих участников, включая лесовладельцев, лесную промышленность, компании, подрядчиков, правительство, неправительственные организации (НПО) и т.д. Для обеспечения функционирования сектора необходимо выполнение трех основных требований.

1. Правила и требования. Каждый должен знать правила игры.
2. Прозрачность. Каждый должен иметь возможность увидеть всю цепочку производства древесной продукции — от растущего дерева до конечного продукта.
3. Предсказуемость. И посадка деревьев, и строительство лесопильного предприятия являются долгосрочными инвестициями, конечные результаты которых должны быть предсказуемыми.

Когда в Швеции темпы развития такой инвестиционной деятельности в лесной промышленности начали ускоряться, мы почувствовали, что находимся в несколько несбалансированной ситуации. Если рассмотреть цепочку производства древесной продукции в обратном порядке, то мы увидим, что промышленность получает весьма большие деньги, промежуточное звено, представляющее рынок древесной продукции, также не страдает, а вот производитель сырья (лесовладелец) получает низкие доходы. В итоге такая ситуация становится невозможной, поскольку именно лесовладельцу приходится вкладывать средства в воспроизводство леса и лесохозяйственные работы, чтобы обеспечить наличие сырья и в будущем.

Хотя Россия обладает огромными запасами лесных ресурсов, полагаю, что в настоящее время ее территории, испытывающие дефицит или вооб-

ще не имеющие лесосырьевых ресурсов, находятся в аналогичной ситуации. Неважно, что является «конечной остановкой» для российского леса: промышленный комплекс России, Скандинавии или Японии. Производитель и потребитель сырья зависят друг от друга, и поэтому их отношения должны быть сбалансированными.

В Швеции эту проблему решили путем создания двух независимых органов — ассоциации по обмеру лесоматериалов и органа управления лесами. Обе организации имеют правления, в состав которых входят представители продавцов и покупателей древесины и представители государственных интересов. Большинство из последних являются членами парламента. Ни ассоциация по обмеру лесоматериалов, ни орган управления лесами никаким образом не участвуют в установлении цен на лес. Цены устанавливаются исключительно в ходе прямых переговоров между продавцами и покупателями древесины.

В Швеции все заготавливаемые в коммерческих целях лесоматериалы подлежат обмеру и оценке качества ассоциацией по обмеру лесоматериалов, что гарантированно позволяет любой из сторон избежать обмана, включая правительство с его налоговыми интересами. Каждый может проследить путь движения древесины в лесном секторе.

Основной задачей органа управления лесами является обеспечение исполнения лесного закона и реализации лесной политики, принятых парламентом. В то же время орган управления лесами может предоставлять консультационные услуги по ведению лесного хозяйства в целях его постоянного совершенствования.

С помощью таких инструментов мы обеспечиваем достижение трех основополагающих целей, которыми являются соблюдение правил и требований, прозрачность и предсказуемость.

Глава 9

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ ИЗМЕНЕНИЙ: ПРИМЕР ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА АВСТРИИ

М. Зуммер,
ÖBf Consulting

Лесное хозяйство в странах Европы в преобладающей своей части все возрастающими темпами претерпевает перемены. Наиболее важные факторы этих перемен обусловлены, во-первых, изменениями делового климата, такими как глобализация рынков, изменения в структуре потребителей, кардинальные изменения в национальных экономиках или процессах приватизации, а во-вторых, изменениями позиции собственников лесного хозяйства, которые все больше начинают осознавать необходимость повышения эффективности своего хозяйства, все больше внимания уделяют потенциалу неиспользованных лесных ресурсов, который может стать основой для развития национальной лесной или целлюлозно-бумажной промышленности, особенно в сельских регионах, а также начинают все больше осознавать социальные, культурные и экологические выгоды от использования лесных экосистем.

Следствием этих факторов стала реализация множества программ по внедрению изменений и проведению преобразований в лесном секторе стран Европейского союза, особенно за последние десять лет. Однако изменения даются нелегко, и на самом деле большинство предпринятых попыток внедрить изменения не достигли поставленных амбициозных целей. В исторической перспективе всего лишь 50% всех ранее предпринятых инициатив по внесению изменений¹ и лишь 30% проектов по структурной модернизации и трансформации были признаны успешными. Наиболее серьезные причины возникавших проблем не были обусловлены внешними факторами, а были в самой организации, подвергавшейся изменениям. В пользу этой аргументации говорят следующие цифры. В 76% всех программ по внедрению изменений на их реализацию потребовалось больше времени и ресурсов, чем было изначально выделено; в 66% программ возникли проблемы в связи с неэффективностью координации

¹ ALEXANDER and LARRY; «Successfully implementing strategic decisions».

в реализации мероприятий; в 63% проектов потенциал работников, задействованных в реализации, оказался недостаточным.

В то же время существуют и весьма удачные примеры реализации проектов по внедрению изменений в лесном хозяйстве европейских стран.

В основу данной презентации положен опыт внедрения изменений в федеральном лесном хозяйстве Австрии (OeBF AG), акционерном обществе со 100%-ым участием государства. В 1997 г. хозяйство OeBF AG было отделено от государственного бюджета и из структурного подразделения министерства было преобразовано в акционерное общество. Это изменение правовой формы сопровождалось осуществлением фундаментальной программы преобразований, в которой главное внимание уделялось вопросам стратегии, структуры и корпоративной культуры организации.

В течение последних пяти лет реализации программы изменений показатели эффективности и производительности в компании существенно улучшились. Приступив к внедрению изменений в 1996 г., компания имела отрицательный показатель доходов до вычета налогов (–2,3 млн евро), и уже три года спустя, в 1999 г., она вышла на положительный показатель доходов (24,5 млн евро). Со времени отделения от государственного бюджета компания обеспечила совокупные поступления в бюджет страны на сумму 100 млн евро в виде платежей и дивидендов. Объем налоговых поступлений также был значительным. Кроме того, были реализованы меры по выполнению целей неэкономического характера. В течение нескольких последних лет в Австрии было создано четыре национальных парка, и ведущая роль в этом принадлежала OeBF AG. Защита и сохранение природы стали важнейшей сферой конкурентной деятельности, и в настоящее время компания активно осуществляет инвестиции в лесоводство, сохранение биоразнообразия и природного наследия.

Одно из ключевых отличий организаций, которые считают себя успешно осуществившими преобразования, от тех, которые в этом не преуспели, состоит в применении стратегического подхода к **управлению процессом изменений**.

Управление процессом изменений — это систематический подход к внедрению изменений с самого начала программы осуществления изменений на протяжении всех этапов планирования, а также реализации программы. Управление процессом изменений объединяет в одно целое перспективы развития организации с перспективами ее отдельных работников. Одним из ключевых элементов управления изменениями является человеческий фактор, так как в действительности ни в одной организации работники больших перемен не предвидят и не приветствуют. При этом правильной стратегии и самой подходящей структуры самих по себе для успеха недостаточно. Нужны люди, которые должны встроиться в новое направление и вдохнуть жизнь в новые структуры, нужна их приверженность достижению новых целей. Управление процессом изменений — это

всеобъемлющий подход, который нацелен на ускорение темпов реализации изменений и снижение связанных с ними издержек.

В ходе данной презентации будут рассмотрены два следующих примера стратегического управления изменениями: во-первых, предпосылки и ключевые решения на начальном этапе и, во-вторых, концепция «колеса изменений» (рис. 1).



Рисунок 1. «Колесо изменений»

Исследования многочисленных примеров из опыта внедрения изменений в самых разных странах мира² свидетельствуют о том, что существует, как минимум, пять предпосылок, которые крайне важны для многообещающего начала движения по пути изменений. Игнорирование даже одной из них зачастую приводит к возникновению непредвиденных препятствий на более поздних этапах программы. Предпосылка первая — давление в пользу изменений. В самом начале фундаментальной программы изменений следует разъяснить, чем обусловлена необходимость изменений и какие предвидятся негативные последствия в том случае, если ничего не предпринять. Это чрезвычайно важно, во-первых, для сторонников процесса изменений, а во-вторых, для работников самой организации.

² STICKLAND; «The dynamics of change: Insights into organisational transition from the natural world» SUTTER; «Introducing change in state owned forest organisations through people».

Предпосылка вторая — приверженность задаче со стороны собственников или, соответственно, твердость политической позиции. Необходимо заручиться политической поддержкой на самом высоком государственном уровне. Основной процесс формирования политического мнения должен быть завершен до начала реализации программы изменений. Однако на протяжении всего процесса необходимо обеспечивать неизменность политических обязательств и на этапах планирования, что сравнительно легко, и особенно в ходе реализации. В большинстве случаев при реализации программ изменений возникает т.н. «долина отчаяния». Под этим понимается то, что на начальном этапе процесса фундаментальных изменений в лесном хозяйстве общественное мнение формируется на основе высоких ожиданий. На более поздних этапах планирования и особенно в начале реализации становится очевидным, что эти порой нереалистичные ожидания не могут быть реализованы. Кроме того, с очевидностью проявляются «негативные» последствия, такие как изменение структур, изменение круга обязанностей, появление проигравших в результате перемен, и становится очевидным риск неудачи. По мере продвижения по пути изменений при появлении первых ощутимых результатов и успехов ситуация вновь улучшается, но на это обычно уходит несколько месяцев. Именно при возникновении такой «долины отчаяния» более всего нужна твердость политической позиции. Предпосылка третья — четкое единое видение перспектив. Недостаточно просто определить проблему, крайне важно, чтобы у всех заинтересованных сторон сформировалось видение желаемых результатов. Движение по пути изменений сказывается на людях, и им нужно знать, что результат будет стоить затраченных ими усилий. Предпосылка четвертая — потенциал для внедрения изменений. Под потенциалом для внедрения изменений понимается наличие не только финансовых, но и людских ресурсов. При этом возникают следующие вопросы. Какие способности, навыки и умения нужны для процесса реализации изменений? Кто располагает потенциалом для функционирования в качестве проводников изменений и какие ресурсы необходимо привлечь со стороны? Важно обеспечить наличие необходимого потенциала в первые годы реализации программы; обеспеченность ресурсами лишь на первые 6—12 месяцев реализации явно недостаточна. Последняя предпосылка — это принятие обоснованных начальных мер. Перед началом реализации необходимо знать, какие проекты имеют наибольший шанс принести успех. Это даст необходимое подтверждение тому, что новое направление является осуществимым, а такое подтверждение нужно всем участникам процесса — от политических сторонников до отдельных работников.

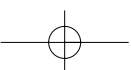
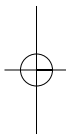
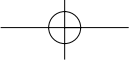
В качестве второго примера управления процессом изменений в презентации рассматривается концепция т.н. «колеса изменений» (рис. 1). На всех этапах пути внедрения изменений управление изменениями опирается на четыре ключевых элемента, а именно: прокладывание пути, обеспечение возможностей, лидерство и глубокую заинтересованность. Проклады-

вание пути изменений по сути охватывает все задачи по управлению проектом и его процессами на этапах планирования и реализации. Сюда также включается стратегия коммуникации. Обеспечение возможностей преимущественно включает поддержку работников организации, развитие людских ресурсов, программы обучения, а также вопросы передачи знаний и обучения. Лидерство — это центральный элемент для нахождения внутренних и внешних спонсоров, оказания им содействия и заверения их в твердости позиции. Под глубокой заинтересованностью понимается приверженность поставленным задачам со стороны всех заинтересованных лиц — прежде всего представителей собственников, наемных работников и заказчиков, а также процесс их консультирования и инструктирования. На разных этапах пути внедрения изменений, т.е. на этапе анализа, разработки модели, реализации и функционирования, приоритетность тех или иных из четырех указанных элементов «колеса изменений» должна меняться с тем, чтобы обеспечить наилучшую поддержку процесса изменений и преодолеть упоминавшуюся выше «долину отчаяния».

В заключительной части презентации обобщаются наиболее важные уроки из предшествующего опыта управления изменениями, накопленного в рамках многочисленных проектов по внедрению изменений в лесном хозяйстве.

- В процессе преобразований необходимы лидерство и приверженность поставленным задачам со стороны высшего руководства.
- Участие широкого круга заинтересованных сторон.
- Создание независимой мощной организации для проведения изменений в жизнь (центральная группа или руководящий комитет).
- Структура должна следовать за стратегией.
- Тщательность при планировании наряду с решительностью и быстротой действий в ходе самой реализации.
- Достижимые промежуточные цели: проекты, приносящие быстрый успех.
- Вовлечение активных личностей для формирования чувства глубокой заинтересованности в проекте с самого начала движения по пути изменений.
- Залог успеха — руководители 2-го и 3-го звена.
- Внутренняя и внешняя профессиональная коммуникация и обмен информацией.

Стратегический подход к управлению изменениями — это ценный вклад в будущее вашей организации. В нем заложен необходимый потенциал для того, чтобы обеспечить решительную поддержку в ходе выполнения целей по реализации изменений, сэкономить в итоге затраты времени и средств, а также привести процесс внедрения изменений к успешному завершению.



Глава 10

ФОРМЫ ВЛАДЕНИЯ/ПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСАМИ И ОПЫТ КОНЦЕССИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ В КАНАДЕ И РЯДЕ ДРУГИХ СТРАН

Джон А. Грей,
Университет провинции Манитоба, Виннипег, Канада

Введение

Во многих развивающихся странах и в ряде развитых стран, в частности Канаде, лесные концессии являются наиболее распространенной формой владения лесами и основным механизмом предоставления и использования лесов, расположенных на государственных землях. Однако нельзя сказать, что лесные концессии полностью избавляют стороны от серьезных проблем.

В настоящем докладе представлен обзор концессионных и других механизмов владения и пользования лесами в Канаде и других странах. Канада и каждая из ее 10 провинций имеют опыт применения нескольких типов концессии и других форм владения/пользования лесами.

Лесные концессии: определение

Лесные концессии являются одним из механизмов предоставления и осуществления прав владения/пользования лесами. В основе лесной концессии всегда лежит договор между собственником леса и другой стороной, согласно которому другая сторона получает права на заготовку указанных в нем ресурсов на определенном участке леса (**договоры лесопользования**), и/или договор о хозяйственном управлении определенными ресурсами в пределах данного участка леса (**договор о предоставлении лесохозяйственных услуг**). В большинстве стран лесные концессии включают оба типа договоров; кроме предоставления прав на заготовку ресурсов или пользование договоры включают также требования по хозяйственному управлению лесами и иные обязательства. В большинстве случаев лесные концессии являются долгосрочными соглашениями, рассчитанными на 10—50 лет.

Владение лесами на основе договоров о лесопользовании, предусматривающих предоставление прав на заготовку ресурсов без обязательств по

ведению лесного хозяйства, часто обозначается терминами «лесная аренда» или «продажа леса на корню». В этих целях, как правило, заключаются договоры сроком на 1—5 лет, а иногда на более длительные сроки. Однако даже такие договоры могут включать определенные обязательства по хозяйственному управлению лесами — охране лесов от пожаров или лесовосстановлению после рубок.

Договоры лесной концессии могут заключаться между правительством в роли собственника государственных лесных земель или частным собственником лесных земель, с одной стороны, и частной корпорацией, частным лицом, государственным ведомством или государственной корпорацией, группой местного населения или кооперативом — с другой.

В настоящем докладе обсуждаются концессионные и иные формы владения лесами, произрастающими на государственных лесных землях. В большинстве случаев они требуют заключения договоров между правительством в качестве собственника государственных лесных земель и частными корпорациями или лицами. Однако концессионные договоры или иные механизмы предоставления лесов в пользование иногда могут заключаться с государственными организациями, группами местного населения или группами коренных народов.

Законодательная и институциональная база лесопользования в Канаде

Согласно Конституции Канады, природные ресурсы, расположенные на территории каждой из провинций, находятся в собственности данной провинции. Таким образом, леса, лесное законодательство, правовые механизмы владения/пользования лесами и лесопользование относятся к юрисдикции провинций. Следовательно, провинции получают лесной доход, образуемый за счет попенной платы, платы за право освоения государственных ресурсов и иных платежей.

В собственности провинций находится свыше 90% лесных земель, и лишь 1—2% — в федеральной собственности. В большинстве провинций на долю частной собственности приходится незначительный процент лесов — 1—2% в западных провинциях и Ньюфаундленде и 10—11% в Квебеке и Онтарио. И только в трех приморских провинциях — Новой Шотландии, Нью-Брансуике и Острове Принца Эдуарда — частная собственность на леса достигает 50%-ного уровня. Муниципальные лесные земли составляют крайне малую часть земель.

Федеральное правительство осуществляет контроль и управление природными ресурсами на федеральных землях, в северных территориях и зонах за пределами Канады с участием провинций и территорий или в рамках передачи полномочий. В настоящее время идет переговорный процесс по землям, на которые претендуют коренные народы, и этот процесс может привести к изменению структуры собственности на леса и полномочий в области лесо-

управления за счет предоставления лесных земель в собственность группам коренных народов и повышения их роли в управлении лесами.

Правовая база владения и управления лесами включает целый ряд различных инструментов: лесные законы каждой из десяти провинций, нормативные акты провинций и разнообразные руководства, стандарты и инструкции. Таким образом, в стране действует десять разных систем лесных законодательных и нормативных актов, методических принципов и т.д. Такие документы, как «Основные принципы лесопромышленности», «Руководство по осуществлению лесной политики», и сборники норм и правил ведения лесного хозяйства могут быть весьма объемными документами. Например, «Руководство по осуществлению лесной политики» Британской Колумбии представляет собой крупноформатный толстый двухтомник, а Сборник норм и правил и Инструкции по лесному хозяйству той же провинции занимают на книжной полке несколько метров и являются типичным примером такого подхода к регулированию. Этот подход подвергается критике со стороны лесопромышленников в связи с «зарегулированностью» их деятельности. Лесопромышленники утверждают, что выполнение требований, содержащихся в Сборнике норм и правил ведения лесного хозяйства, приводит к значительному повышению затрат на лесные работы.

Управление лесами провинций регулируется также законодательством в других областях: планами землепользования на уровне провинций (хотя практически во всех провинциях отсутствуют системы комплексного планирования землепользования), законодательством провинций в области охраны окружающей среды, федеральным законодательством в области охраны окружающей среды и федеральными законом и нормативными актами о рыбном хозяйстве.

В Канаде применяются самые разные формы владения/пользования лесами, включая продажу леса на корню для краткосрочного пользования, более долгосрочные лесные концессии, предусматривающие предоставление в пользование определенного участка леса (площади) или предоставление права на заготовку древесины в установленных объемах и включающие различные по диапазону обязанности по хозяйственному управлению лесами и т.д. В силу разнообразия форм владения/пользования лесами и различий в условиях лесопользования и организации лесного хозяйства между десятию провинциями богатый опыт Канады позволяет другим странам сделать для себя полезные выводы в отношении лесных концессий, проблем, конфликтов и преодоления трудностей.

Опыт Канады в области концессионного лесопользования — общие тенденции

В Канаде применяются два типа долгосрочных лесных концессий, которые устанавливают права пользования лесами и обязанности по хозяйственно-

му управлению: 1) долгосрочные концессии участков (площадей) леса и 2) долгосрочные концессии объемов пользования.

Долгосрочные концессии участков леса. В рамках долгосрочных концессий участков леса предоставляются права на заготовку леса в пределах определенной площади в обмен на выполнение обязательств по ведению лесного хозяйства. Они являются одним из основных инструментов предоставления прав на рубку леса в девяти из 10 провинций, обозначаются самыми разными терминами и несколько различаются между провинциями по условиям договоров. В большинстве провинций концессии участков леса предоставляются на 20 или 25 лет (самые продолжительные сроки сдачи лесов в такие концессии в Новой Шотландии — 50 лет). Концессионные договоры почти во всех провинциях включают требование о проведении оценки деятельности концессионера каждые 5—10 лет с продлением договора на следующие 5—10 лет, если результаты оценки признаны удовлетворительными.

Получив в концессию участок леса, концессионер отвечает за хозяйственное планирование, лесовосстановление, лесоводственный уход, охрану лесов от пожаров, строительство и содержание дорог, которые финансируются непосредственно либо самим концессионером, либо из средств фонда на воспроизводство леса, который пополняется за счет дополнительной попенной платы.

Долгосрочные концессии объемов. Долгосрочные концессии объемов означают предоставление прав на заготовку древесины в определенных объемах или на использование какой-то части расчетной лесосеки. В ряде провинций такие концессии называются «Квоты на заготовку древесины». В некоторых провинциях действует несколько форм концессий объемов. Например, в Британской Колумбии используются Лесные лицензии, выдаваемые на 20 лет, и Соглашения о заготовке балансовой древесины сроком на 25 лет. Большинство концессий объемов предполагает их продление или замену. Концессии объемов отличаются от концессий площадей (участков) диапазоном и объемами необходимых обязанностей по хозяйственному управлению.

Проблемы, сопряженные с концессионным использованием в Канаде. Несмотря на то, что в Канаде системы концессионного лесопользования функционировали лучше, чем в большинстве других стран, здесь тоже есть свои проблемы и слабые стороны, перспективы для совершенствования и извлеченные уроки, которые следует учитывать другим странам.

Первая проблема состоит в том, что в Канаде леса скорее сдаются в концессию на основе результатов переговорного процесса, а не по результатам аукционов. Решения о сдаче леса в концессию принимаются за закрытыми дверями, что не обеспечивает адекватной прозрачности и создает возможности для того, чтобы на решение могли влиять такие факторы, как политическое давление, взятки или коррупция. Платежи за лесопользование не могут полностью отражать стоимость предоставляемого леса. Когда леса сдаются в концессию на конкурсной основе, сам процесс в большей степе-

ни обеспечивает исключение влияния и вмешательства, сокращение возможностей для взяточничества и коррупции, отражение стоимости сдаваемого в концессию леса в заявках на участие в торгах и повышение лесного дохода.

Еще одна проблема заключается в том, что в Канаде лесные концессии всегда связаны с тем или иным деревоперерабатывающим предприятием. Это послужило отрицательным стимулом для развития рынков круглых лесоматериалов, которые бы способствовали более эффективному распределению лесоматериалов разных пород и сортиментов по наиболее выгодным и подходящим видам переработки.

Это влечет за собой третью проблему. Поскольку концессии связаны с конкретным видом деревопереработки, во многих случаях они не давали возможности использовать все древесину остальных — не требующихся для данного предприятия — видов, и для заготовки древесины видов с не полностью вырубаемой лесосекой части территорий «концессий участков» предоставлялись в пользование в рамках «концессий объемов». В Британской Колумбии Соглашения о заготовке балансов, которые относятся к «концессиям объемов» действовали на части территорий «концессий участков» и другого типа «концессий объемов» — лесных лицензий. Это стало причиной путаницы в отношении того, кто отвечает за выполнение обязательств по ведению лесного хозяйства и лесовосстановлению, и конфликта между концессионерами. Аналогичные соглашения о лесопользовании на базе объемов использовались в Манитобе для обеспечения поставок древесного сырья лиственных пород на предприятия по производству древесноволокнистых плит средней плотности, при этом они тоже охватывали часть территорий действующих «концессий участков» и других «концессий объемов».

И последнее — в некоторых провинциях концессионеры отвечают за лесовосстановление, но затраты на него возмещаются из фонда лесовосстановления. При таких условиях у концессионера отсутствует заинтересованность в эффективном использовании средств на лесовосстановление и экономии затрат. В других провинциях концессионер несет всю ответственность за проведение и финансирование лесовосстановления. В этом случае он заинтересован в эффективном использовании средств и контроле расходов. Например, в Альберте по условиям лесопользования на основании квот на заготовку определенных объемов древесины концессионер обязан проводить лесовосстановление или вносить плату, соответствующую стоимости лесовосстановления силами Лесной службы. Большинство предпочитают восстанавливать лес своими силами.

Опыт концессионного лесопользования в США

В США существуют следующие формы собственности на леса: а) частные лесные земли на всей территории страны, но больше всего их на Востоке; б) федеральные лесные земли — в основном на Западе, находящиеся в юри-

сдиги нескольких федеральных ведомств (главным образом национальные леса — в ведении Лесной службы США, земли Бюро управления государственными и общественными землями — в ведении этого Бюро); и в) лесные земли штатов, относящиеся к юрисдикции штатов. В некоторых западных штатах национальные леса, земли Бюро управления государственными и общественными землями и другие федеральные земли, относящиеся к федеральной юрисдикции, занимают более трети территории штата. За управление этими федеральными землями отвечают федеральные ведомства, что является причиной конфликтов с законодателями и губернаторами штатов, которые считают, что у них слишком мало контрольных полномочий в отношении этих федеральных земель, при том, что эти федеральные земли практически не приносят дохода.

Управление национальными лесами, землями Бюро управления государственными и общественными землями и лесами штатов осуществляется соответствующими федеральными ведомствами и ведомствами штатов. Наиболее распространенной формой предоставления и осуществления прав владения лесами на территории федеральных лесных земель и практически единственной формой пользования лесами, находящимися в собственности штатов, является предоставление леса в краткосрочное пользование на конкурсной основе (продажа леса на корню).

Долгосрочные лесные концессии — нетипичная форма для Соединенных Штатов. В 1950-е годы на Аляске было заключено два долгосрочных соглашения (на 50 лет) о продаже леса на корню для поставки сырья двум целлюлозным заводам. Одно из них было аннулировано в 1994 г., а другое находится в неопределенном состоянии. В 1940-х и начале 1950-х годов в северо-западных штатах (Вашингтон и Орегон) функционировали т.н. «Федеральные хозяйства непрерывного неистощительного лесопользования», но они уже прекратили свое существование. Таким образом, долгосрочные лесные концессии в настоящее время не играют сколь бы то ни было важной роли в США.

Другие механизмы предоставления прав владения лесами: опыт отдельных стран

В данном разделе представлено общее описание других форм организации лесопользования в сравнении с опытом концессионного лесопользования в Канаде, США и других странах. Здесь рассматривается девять основных форм лесопользования, включая продажу леса на корню для краткосрочного пользования, предусматривающую государственное управление этими лесами; приватизацию лесов и лесных земель; создание государственных лесных предприятий и совместных предприятий. Некоторые формы лесопользования больше подходят для стран с доступными лесами и хорошо развитой транспортной сетью или для стран с развитой и хорошо оснащенной лесной службой, имеющей качественную техни-

ко-квалификационную базу и необходимый потенциал для инспекционных и производственных работ в лесу.

Продажа леса на корню для краткосрочного пользования — краткосрочное владение лесом на корню

Продажа леса на корню означает предоставление покупателю прав владения только древесными ресурсами, но не лесными землями или будущим лесонасаждением. Права владения распространяются только на установленный объем леса, деревья определенных видов или диаметров или только на маркированные деревья. Права на этот лес даются лишь на определенный, ограниченный срок, соответствующий периоду такого краткосрочного пользования. При продаже леса на корню леса могут предоставляться в пользование на один, два, три или пять лет, иногда на более длительные периоды. Продажа леса на корню не предусматривает ни прав на будущие лесонасаждения, ни каких-либо других гарантий поставок древесного сырья в будущем.

При продаже леса на корню для краткосрочного пользования государственный орган управления лесами сохраняет за собой ответственность за хозяйственное управление в государственных лесах, проектирование границ, инвентаризацию и продажу участков леса. Кроме того, государственный орган управления лесами должен осуществлять контроль за лесозаготовительной деятельностью и обеспечивать последующее воспроизводство леса.

Лес на корню для краткосрочного пользования, как правило, продается с аукционов — это могут быть открытые аукционы, открытые торги, конкурсные торги путем подачи заявок без оглашения (в запечатанных конвертах). Чтобы предлагаемые на торгах цены максимально соответствовали стоимости продаваемого леса, Лесная служба должна правильно установить «низшие отправные цены» (стартовые цены торгов) и создать условия для адекватной конкуренции среди участников торгов. Иногда лес на корню продается в административном порядке по фиксированным ценам леса на корню, начисляемым на объем лесозаготовки. Однако такая практика обычно оказывается менее доходной и менее эффективной в плане использования леса.

Как уже говорилось выше, механизмы продажи леса на корню хорошо отработаны и широко применяются в Соединенных Штатах Лесной службой США в национальных лесах, Бюро США по управлению государственными и общественными землями на лесных землях данного ведомства и рядом штатов на лесных землях, принадлежащих этим штатам. Лесная служба США, Бюро по управлению государственными и общественными землями и лесные службы штатов имеют персонал, финансирование и адекватную производственную базу для ведения хозяйства в государствен-

ных лесах и осуществления контроля за лесозаготовителями. Кроме того, уровень конкуренции, как правило, достаточно высок для проведения торгов и получения обоснованных ценовых предложений.

Продажа леса на корню для краткосрочного пользования также практикуется в некоторых провинциях Канады — Британской Колумбии, Альберте, Манитобе и Онтарио, например. В десяти провинциях и двух территориях используются разные формы организации лесопользования и ведения лесного хозяйства. Кроме того, в ряде провинций используются сразу несколько разных механизмов предоставления прав владения лесами. В Британской Колумбии, например, применяются десять разных механизмов, относящиеся к рассматриваемым здесь альтернативным формам лесопользования, включая несколько форм долгосрочных лесных концессий.

Среди развивающихся стран успешный опыт продажи леса на корню для краткосрочного пользования имеет Малайзия. В штатах Малайзии, расположенных на полуострове Малакка (Западная Малайзия), лес часто продается на основании присуждаемых на конкурсной основе договоров, что обеспечивает пяти-шестикратное повышение доходов от попенной платы. В Западной Малайзии хорошо развита транспортная сеть и имеется отлаженная укомплектованная квалифицированными кадрами Лесная служба с качественной инспекционной и производственной базой. Лесная промышленность Западной Малайзии представлена несколькими независимыми лесозаготовительными компаниями и отдельной деревоперерабатывающей отраслью, не имеющей собственной постоянной лесосырьевой базы. Этим обусловлена сильная конкуренция за заготовленное сырье и лес на корню.

В Латинской Америке опыт продажи леса на корню имеется в Гондурасе. Там система продажи леса на корню была внедрена в 1995 г. и исходно предназначалась для сосновых лесов, находящихся в ведении Государственной корпорации освоения лесов. Лес на корню продается на основании договоров с двухлетним сроком действия. В Гондурасе хорошо развита дорожная сеть — лучше, чем во многих развивающихся странах; орган управления лесами (выше названная Государственная корпорация) укомплектована кадрами и имеет свою инспекционную и производственную базу.

Продажа леса на корню в ограниченных масштабах осуществляется также в Западной Африке и Юго-Восточной Азии, хотя в большинстве случаев это плантационные леса. В Габоне законодательством предусмотрены договоры продажи леса на корню, дающие право на заготовку указанного в таком договоре количества деревьев, но эту систему оказалось невозможно реализовать, поскольку лесохозяйственный департамент не мог ни маркировать эти деревья, ни контролировать рубку.

Продажа леса на корню для долгосрочного пользования — долгосрочное владение лесом на корню

Продажа леса на корню для долгосрочного пользования аналогична вышеописанному механизму краткосрочного пользования с той лишь разницей, что лесные ресурсы предоставляются в пользование на более длительные сроки — 10—20 лет. Договоры долгосрочного лесопользования часто включают определенные обязательства лесопользователя по хозяйственному управлению, например планирование лесохозяйственной деятельности, строительство дорог, ведение лесного хозяйства и лесовосстановление, а во всех остальных отношениях они сходны с договорами краткосрочного пользования. Несколько примеров такой практики можно найти в Соединенных Штатах и в ряде провинций Канады. Для того чтобы хозяйственное управление, включая планирование лесозаготовительной деятельности, лесоводственный уход и лесовосстановление, осуществлялось государственным органом управления лесами, необходима развитая государственная Лесная служба.

Продажа срубленного леса с верхних складов (площадок у лесовозных дорог) или с центральных складов

Вместо продажи леса на корню государственная лесохозяйственная организация может принять решение о проведении лесозаготовки своими силами с последующей продажей заготовленной древесины с верхнего или центрального склада. Если государственная лесохозяйственная организация продает древесину, заготовленную на государственных лесных землях, с верхних или центральных складов, то эта организация отвечает не только за ведение хозяйства и отвод лесосек в данном лесу, но и за лесозаготовительные работы. Лесозаготовительные работы могут проводиться как самим государственным лесохозяйственным учреждением, так и подрядчиками, нанимаемыми и контролируруемыми этим лесохозяйственным учреждением. Если лесохозяйственные учреждения продают государственный лес с центрального склада, то они отвечают за транспортировку лесоматериалов до центрального склада, которая обычно производится нанимаемыми по контракту для этих целей грузовыми автоперевозчиками. Древесина, продаваемая с верхних или центральных складов, как правило, продается партиями при установленных минимальных ценах на открытых торгах или закрытых аукционах. Продажа срубленного леса с верхних или центральных складов практикуется в ряде европейских стран и в ограниченных масштабах в ряде развивающихся стран.

Для организации и контроля лесозаготовительных работ, равно как и для ведения лесного хозяйства, необходима весьма развитая лесохозяйст-

венная организация с хорошей инспекционной и производственной базой и адекватным финансированием. При продаже лесоматериалов с верхнего или центрального склада необходимым условием для проведения конкурсных торгов и реализации лесоматериалов по конкурентоспособным ценам является наличие развитой лесной промышленности, представленной рядом перерабатывающих предприятий.

Долгосрочные концессии участков (площадей) леса

Долгосрочные концессии участков леса являются основной системой предоставления и осуществления прав владения лесами в Канаде. Они дают права пользования расчетной лесосекой территориально определенного участка леса. Права пользования/владения предоставляются на указанный период, чаще всего на 20—25 лет. Обладатель лицензии имеет право заготавливать лес в объеме, равном данной расчетной лесосеке, и обязан вносить лесные платежи в установленных размерах. Лес на корню принадлежит государству как собственнику до утверждения годового плана рубок и начала лесозаготовительных работ. В обмен на гарантированную возможность производства сырья держатель лицензии обязуется осуществлять хозяйственное управление и проводить лесовосстановительные работы с возмещением понесенных затрат или без такового.

В Канаде долгосрочные концессии участков леса — в различных формах и под разными названиями — являются основной формой владения лесами в девяти из десяти провинций. В Британской Колумбии они называются «лицензиями на лесохозяйственное производство», в Альберте — «лесохозяйственными соглашениями», в Саскачеване — «лицензионными соглашениями о лесохозяйственной деятельности», в Манитобе — «лицензиями на лесохозяйственную деятельность», в Онтарио — «лицензиями на устойчивое лесопользование», в Квебеке — «договорами о производстве леса и ведении лесного хозяйства», в Нью-Брансуике и Ньюфаундленде — «лицензиями на лесопользование на коронных землях», а в Новой Шотландии — «лицензионными и хозяйственными соглашениями». Базовая форма соглашения одинакова во всех девяти провинциях, но по конкретным аспектам между ними существуют значительные различия.

Для этого типа долгосрочного пользования участками леса характерны следующие общие закономерности.

- Все они подразумевают заключение соглашения между правительством провинции и крупной лесопромышленной компанией на основании итогов переговорного процесса.
- В большинстве случаев переговоры о соглашении ведутся privately министром в соответствии с его усмотрениями и одобряются кабинетом. В некоторых случаях публиковались объявления о возможности предоставления участков леса в такое пользование и приглашения к подаче заявок на участие в аукционах, но сами конкурсные аукционы не проводились.

- Почти всегда соглашение заключается в связи со строительством и работой какого-либо крупного перерабатывающего предприятия или с поставками сырья для него (это может быть целлюлозный завод или бумажная фабрика, крупное лесопильное предприятие, завод по производству фанеры или древесных плит).
- Большинство соглашений содержат положения, согласно которым их выполнение подлежит оценке каждые 5—10 лет с последующим продлением на следующий период.
- Держателям прав пользования/владения предоставляется исключительное право на заготовку древесины на указанной территории в пределах норм непрерывного неистощительного пользования и с учетом согласованных ограничений, при этом цены леса на корню устанавливаются соглашением, или же цены леса на корню взимаются по другим видам владения лесом.
- На держателей прав пользования/владения возлагаются обширные обязанности по лесовосстановлению и ведению хозяйства на этих землях в целях производства древесины с соблюдением принципов неистощительного непрерывного пользования. В некоторых провинциях и при определенных формах владения/пользования лесами держателям прав возмещаются расходы на лесовосстановление и ведение лесного хозяйства. В других же провинциях и при иных формах пользования/владения они обязаны финансировать все эти затраты.

Почти во всех провинциях деятельность владельцев лицензий подлежит оценке на предмет выполнения ими соответствующих условий и требований с периодическим продлением лицензии — в большинстве провинций каждые пять лет, а в некоторых провинциях — каждые 10 лет. Оценка деятельности и продление лицензий являются неизменными стимулами для выполнения лесохозяйственных обязательств. Владелец лицензии, заинтересованный в стабильном обеспечении древесным сырьем, готов взять на себя обязанности по ведению лесного хозяйства и лесовосстановлению ради сохранения закрепленной за ним сырьевой базы. При удовлетворительном выполнении лесохозяйственных обязательств права владения лесом постоянно продлеваются, и владение становится практически постоянным. Однако почти во всех провинциях действуют положения, согласно которым при проведении оценки деятельности лесопользователя правительство может изымать до 5 или 10% площади для других видов землепользования, например для создания парков или заповедников.

Каждая из девяти провинций имеет свои механизмы финансирования расходов на лесное хозяйство и лесовосстановление. В одних провинциях эти расходы возмещаются компаниям, в других же они должны платить за лесовосстановление и хозяйственное управление. Эти девять провинций различаются между собой и в плане других условий лицензий на лесохозяйственную деятельность и совокупно имеют богатый опыт, позволяющий сравнивать и оценивать разные подходы.

Канадский опыт лесопользования в рамках долгосрочных концессий участков леса представляет собой далеко не идеальную картину. Лицензии выдавались на основании результатов переговорного процесса без применения открытых конкурсных процедур. Они часто подвергались критике по поводу созданий условий, приводящих к сведению лесов и перерубам, а также в связи с тем, что они не предусматривали недревесных видов пользования и мер по сохранению экологических ценностей при планировании лесохозяйственной и заготовительной деятельности и оставляли без внимания традиционное лесопользование коренных народов, помимо прочего. Тем не менее канадский опыт лесопользования на основании лесохозяйственных лицензий охватывает период в 40—50 лет и может оказаться полезным для развивающихся стран. Для тех, кто разрабатывает новые или укрепляет существующие системы лесных концессий, эти успехи, неудачи и несовершенства могут послужить хорошим уроком.

Концессии объемов — квоты на заготовку древесины для гарантированного обеспечения древесным сырьем в будущем

Получая права пользования на определенный объем ресурсов, концессионеры не приобретают прав владения/пользования каким-либо конкретным участком леса. Вместо этого им предоставляются квоты на заготовку установленных объемов древесины, дающие право вырубать указанный объем леса в год в пределах достаточно обширной территории, являющейся объектом хозяйственной деятельности, или установленный процент расчетной лесосеки этой территории. В этих квотах может устанавливаться общий объем заготовки или объемы заготовки древесины определенных видов (по хвойным, лиственным и т.д.), или конкретных сортиментов, или сортов лесоматериалов (пиловочник, балансы и т.п.). Часто квоты на заготовку древесины в установленных объемах территориально частично совпадают с другими формами владения/пользования лесом, что иногда еще больше усложняет управление лесами и создает дополнительную путаницу.

Лишь несколько стран имеют опыт лесопользования на основе разрешения вырубки оговоренных объемов. Ряд примеров можно найти в Канаде. У восьми из десяти провинций Канады имеется многолетний опыт таких форм организации пользования. К этому типу договорных механизмов относятся соглашения о заготовке балансовой древесины и лесные лицензии — в Британской Колумбии, сертификаты о предоставлении квот на заготовку древесины — в Альберте, срочные соглашения о рубках — в Саскачеване, квоты продаж леса на корню — в Манитобе, лицензии на лесоразработки и разрешения на рубку леса на коронных землях — в Онтарио, сублицензии на заготовку леса на коронных землях — в Нью-Брансуике, лицензии на лесопользование — в Новой Шотландии и соглашения о продаже леса на корню — в Ньюфаундленде.

Помимо названий, между ними есть значительные различия и в отношении конкретных прав и договорных условий, но все они подразумевают гарантированное производство древесного сырья в определенных объемах. Сроки действия таких договоров варьируют от 5 до 20 лет в зависимости от провинции (у соглашений о заготовке балансовой древесины в Британской Колумбии — 25 лет). В большинстве провинций квоты предоставляются на 10—20 лет. Чаще всего такие соглашения о заготовке древесины в определенных объемах могут продлеваться или заменяться новыми, но с меньшей определенностью по сравнению с договорами о предоставлении в пользование участков леса. Некоторые из механизмов, базирующихся на объеме пользования, предусматривают сокращение объемов в случае неполного использования квот на заготовку древесины. Правительства провинций оставляет за собой значительные полномочия по изменению условий договоров при их продлении.

Большинство соглашений о заготовке древесины в указанных объемах дают право пользования государственными лесами, являющимися объектами хозяйственного управления с установленной расчетной лесосекой. Однако в некоторых случаях права, представленные на основании таких соглашений об объемах, распространялись на часть территорий, находящихся в пользовании на основании соглашений о предоставлении в пользование площадей или иных соглашений о лесопользовании. В Британской Колумбии соглашения о заготовке балансовой древесины заключаются в целях заготовки маломерной балансовой древесины на территориях действия лицензий на лесохозяйственное производство или находящихся в собственности провинции государственных лесов, являющихся объектами хозяйственной деятельности (лесосырьевые базы). В Нью-Брансуике сублицензии на заготовку леса на коронных землях (на основании которых в пользование предоставляются объемы) дают право пользования на территориях действия лицензий на заготовку леса на коронных землях, на основании которых в пользование предоставляются участки (площади) леса. В Альберте, Саскачеване и Манитобе при предоставлении прав на пользование участками леса (площадями) квоты объемов давались компаниям, которые традиционно заготавливали леса на данной площади.

При предоставлении в пользование объемов леса обязанности по хозяйственному управлению, планированию и лесовосстановлению значительно различаются среди провинций. В большинстве провинций хозяйственное управление осуществляется лесохозяйственным департаментом, а не держателями прав пользования. Есть провинции, где некоторые механизмы предоставления в пользование объемов леса предусматривают возложение обязанностей по хозяйственному планированию на обладателей квот на заготовку древесины. Обязанности по лесовосстановлению также могут быть разными. В большинстве провинций лесовосстановление проводится Лесной службой данной провинции. Но есть провинции, где некоторые формы пользования в пределах установленных объемов предусматривают проведение лесовосстановления самими держателями квот на за-

готовку древесины. Есть и механизмы, позволяющие владельцам квот вносить взнос на лесовосстановление, размер которого зависит от фактического объема рубки.

Государственные лесные предприятия

Государственные лесные предприятия — это находящиеся в собственности государства предприятия, выполняющие лесные работы на коммерческой основе. Это еще одна форма владения/пользования государственными лесами. Государственные лесные предприятия могут заниматься лесозаготовительной деятельностью или/и лесозаготовкой и деревопереработкой и осуществлять хозяйственное управление.

Государственные предприятия часто подвергались критике с разных сторон за их нерентабельность, неэффективность и расточительность. У большинства из них был избыточный штат, не было четких полномочий и целей, им не хватало капитала для реинвестирования, при этом им либо было запрещено, либо они оказывались не в состоянии зарабатывать эти средства самостоятельно; кроме того, имело место политическое вмешательство в их операционную политику. Все это не позволяло им обеспечивать адекватную эффективность и рентабельность. Сегодня — в период приватизации и ограниченных государственных бюджетов — государственные лесные предприятия не могут быть политически популярными. Правительства могут быть в большей степени заинтересованы в продаже государственных предприятий и их имущества, чем во вложении средств в целях повышения их эффективности и рентабельности.

В тех случаях, когда государственным предприятиям давались четкие и прямые полномочия, исключалось вмешательство со стороны правительства в их работу, предоставлялись возможности для зарабатывания и сохранения в своем распоряжении капитала и реинвестирования прибыли, разрешалось контролировать численность работников и автономно функционировать под началом сильного руководства, государственные предприятия оказывались в состоянии эффективно функционировать, получать прибыль и проводить модернизацию. При наличии у государственных предприятий четких полномочий, самостоятельности и необходимого капитала их положение может позволить им учитывать более отдаленные перспективы развития по сравнению с частными компаниями и использовать более низкие ставки процента при оценке инвестиций.

Однако, чтобы государственные лесные предприятия могли осуществлять устойчивое лесопользование, им необходимо дать право использовать системы стимулирования. Государственные лесные предприятия по-прежнему должны вносить платежи за лес на корню и иные платежи за использование древесных ресурсов. Если они не будут вносить никаких платежей, то это поставит под угрозу само существование леса, поскольку, превратив-

шись в бесплатный товар, он будет использоваться неэффективно и расточительно. Кроме того, они по-прежнему должны выполнять экологические требования.

Приватизация лесов, но не земель

Приватизация леса без приватизации земли предполагает продажу растущего лесонасаждения и будущих лесонасаждений на конкретный период времени, на один оборот рубки или более или, возможно, навсегда. Такая политика была принята в Новой Зеландии в отношении плантаций экзотических видов в этой стране — главным образом насаждений *Pinus radiata*. Эти плантации продавались лотами, на закрытых аукционах и в соответствии с процедурами международных конкурсных торгов. Объектом продажи были существующие древостои плюс права землепользования в целях выращивания следующей генерации леса, исходя из 35-летнего оборота рубки. Если бы на эти земли не заявили свои права представители коренного народа маори, то Правительство Новой Зеландии смогло бы продать и земли, занятые этими лесами. Заявки на участие в торгах включали предложения по размеру первоначального платежа без указания размера последующих платежей, начисляемых на объем заготовленной древесины. Вопреки большим ожиданиям, начальный аукцион нельзя было назвать успешным. В первом раунде аукциона, состоявшемся в июле 1990 г., большинство заявок в запечатанных конвертах были отклонены ввиду слишком низкого уровня ценовых предложений. Правительство приняло только две заявки, охватывающие 15% общей площади леса, выставленного на торги. Затем Правительство приняло решение о продаже остальной части леса на основании итогов переговорного процесса.

Приватизация лесов может быть уместным инструментом для продажи плантаций быстрорастущих видов, но не для медленнорастущих бореальных или тропических лесов, дающих дополнительные недревесные полезности. Плантационные леса предполагают крупные начальные капиталовложения. Для обеспечения окупаемости инвестиций необходима надежная защита прав владения. Плантации используются преимущественно для производства рыночной древесины и иной продукции. Недревесные лесные продукты и нерыночные экологические ценности в таких лесах имеют гораздо менее важное значение, чем в естественных тропических лесах. Защита таких недревесных и нерыночных ценностей плантационных лесов часто обеспечивается специальными положениями в договоре, сервитутами или отдельными законодательными актами в области землепользования.

Приватизация государственных лесов и лесных земель

Поскольку во многих странах концессионное лесопользование не оправдало возлагаемых на него надежд, а также в силу применяемых в настоящее время подходов к приватизации некоторые страны стали рассматривать приватизацию государственных лесов и лесных земель как альтернативу лесным концессиям. За последние десять лет произошло повышение роли частного сектора в лесохозяйственной отрасли, лесопользовании и лесоуправлении, увеличилась его доля в структуре собственности на леса.

Британская лесохозяйственная комиссия приватизировала леса и лесные земли, продавая часть находящихся в ее ведении лесных плантаций в период с 1981 по 1997 г., а в 1997 г. был введен временный мораторий на приватизацию. Такой же подход использовался в Чили при продаже государственных лесных плантаций, а позднее и при продаже чилийских естественных лесов.

Однако приватизация медленно растущих бореальных и тропических естественных лесов, по всей вероятности, является серьезной и непоправимой ошибкой. Во-первых, как бореальные, так и тропические естественные леса растут слишком медленно, чтобы быть привлекательными для частных инвесторов в устойчивое лесопользование. Частные инвесторы скорее займутся хозяйственной деятельностью, ориентированной на вырубку леса — эксплуатацию в целях производства древесины, реинвестируя доходы в другую сферу, где они смогут получать более высокую прибыль. Частное хозяйственное управление лесами может быть прибыльным, только если прирост по стоимости лесной биомассы (прирост по объему насаждения, умноженный на цену за кубометр) превышает норму прибыли, которую частный инвестор может получить за счет другого вида деятельности. Если же прирост по стоимости ниже нормы прибыли, которую частный инвестор может получить, вкладывая средства в другой вид деятельности, то инвестор предпочтет избавиться от этого леса, выбрав все ликвидные деревья и оставив природе все, что останется от насаждения. При приросте по физической биомассе, равном 1—3% в год, в сочетании с приростом по фактической стоимости в 1—2% в расчете на кубометр в год (с учетом других цен и инфляции в результате роста дефицита древесины), совокупный прирост по стоимости, по расчетам, будет составлять от 2 до 5% в год, что намного ниже норм прибыли альтернативной инвестиционной деятельности частных фирм в большинстве стран.

Во-вторых, и бореальные, и тропические естественные леса являются источником многочисленных и разнообразных нерыночных лесных продуктов, общих благ и ценных внешних факторов: недревесные лесные продукты, защита ресурсов водосборов, противоэрозионные функции, возможности для экотуризма и рекреации, сохранение биоразнообразия и т.д. Эти важные нерыночные продукты и ценности необходимы на инди-

видуальном, местном и национальном уровнях, но они приносят слишком или совсем не приносят прибыли частным собственникам.

Совместные предприятия и товарищества с участием частных корпораций

Совместные предприятия или товарищества, сторонами которых являются правительство или государственное предприятие и частные корпорации, создаются для целей хозяйственного управления и выполнения работ в государственных лесах и представляют последнюю альтернативную форму владения/пользования государственными лесами. Совместные предприятия использовались для привлечения капитала, квалифицированных специалистов по корпоративному управлению и лесному хозяйству и для установления связей в области маркетинга продукции в целях освоения государственных лесов. У ряда развивающихся и развитых стран есть опыт использования совместных предприятий в лесной отрасли. Примеры государственных совместных предприятий можно найти и в других отраслях природно-ресурсного сектора — в горнодобывающей, нефтеперерабатывающей и рыбной промышленности. Совместные предприятия часто предусматривают, что государство предоставляет лесные ресурсы, а его партнер из частного сектора вкладывает капитал и берет на себя менеджмент и маркетинг. Государство в этих случаях рассчитывает на получение дохода, соответствующего части стоимости леса (экономическая рента) в качестве своей доли в прибыли совместного предприятия.

У совместных предприятий есть свои преимущества, но с ними сопряжены и серьезные риски, требующие значительных мер предосторожности. К преимуществам относится возможность использования сильных сторон каждого из партнеров — финансы частной компании и ее квалифицированных специалистов по бизнес-менеджменту, лесному хозяйству и маркетингу, с одной стороны, и государственные лесные ресурсы правительства — с другой. Но организация совместных предприятий подразумевает и большие риски. Чтобы быть равным партнером и иметь потенциал для осуществления надзора и оценки работы совместного предприятия, правительство также должно иметь необходимых специалистов и информацию по финансовым вопросам, бизнес-менеджменту и лесному хозяйству.

Значительную проблему для правительства, участвующего в совместном предприятии, представляют трансфертные цены. Благодаря трансфертному ценообразованию, частный партнер может продавать технику и оборудование и другие материально-технические ресурсы или различные виды услуг по ведению хозяйства или маркетингу по ценам выше рыночных, при этом переводя прибыль в свою дочернюю компанию, которая предоставляет эти товары или услуги. Аналогичным образом, продавая круглые лесоматериалы или продукты переработки какой-то другой ком-

пании или дочерней фирме, занимающейся маркетингом, по ценам ниже цен на международных рынках, частный партнер может переводить прибыль в эту другую компанию и, возможно, за пределы страны. Несоответствующее трансфертное ценообразование и иные проблемы трудно выявить при отсутствии экспертов, владеющих информацией о деятельности компании и промышленности.

Совместные лесные предприятия тоже должны вносить плату за использование лесных ресурсов, отражающую стоимость леса. Правительство не должно находиться в зависимости от своей доли прибыли совместного предприятия в плане получения дохода, соответствующего стоимости срубленного леса. Правительство получает только часть прибыли совместного предприятия, поэтому в лучшем случае оно получит лишь какой-то процент стоимости леса в виде прибыли. Кроме того, если совместные предприятия не будут вносить платежей за использование ресурсов или будут платить по низким ставкам, то они будут относиться к лесу как к бесплатному товару или дешевому сырью и использовать его неэффективно и расточительно.

Примечание. В настоящем докладе использовались материалы одного из исследований Всемирного банка, докладов, представленных на семинарах в Белеме (Бразилия), Джорджтауне (Гайана) и Рио-де-Жанейро (Бразилия), а также данные, полученные мною в процессе работы в рамках проектов в Центральной Америке, Южной Америке, Западной Африке и Юго-Восточной Азии. Исследование Всемирного банка: *John A. Gray (2002) Forest Concession Policies and Revenue Systems: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry. (World Bank Technical Paper # 522). Washington: World Bank. (ISBN: 0-8213-5170-2)* можно получить с Интернет-сайта Всемирного банка в виде pdf-файла, находящегося по адресу: [http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14DocByUnid/812B80EC470DE9ED85256C0F00762BB4/\\$FILE/forest.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14DocByUnid/812B80EC470DE9ED85256C0F00762BB4/$FILE/forest.pdf)

Глава 11

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ЛЕСНЫХ КОНЦЕССИЙ И СИСТЕМ ОБРАЗОВАНИЯ ДОХОДОВ: ОПЫТ РАЗНЫХ СТРАН И ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

Джон А. Грей,

Университет провинции Манитоба, Виннипег, Канада

Введение

Лесные концессии играют важную роль среди механизмов предоставления прав на лесозаготовку и схем хозяйственного управления государственными лесными землями во многих странах мира. Наибольшее распространение они получили в тропических странах, но опыт их применения есть и в странах умеренного пояса, особенно в Канаде.

В настоящем докладе представлен обзор концессионных механизмов лесопользования, используемых в ряде богатых лесами стран тропического и умеренного поясов. В докладе рассматриваются следующие вопросы.

- Могут ли лесные концессии играть важную роль в пользовании и хозяйственном управлении государственными лесами?
- Что такое нормативно-правовая, организационная и производственная база концессионного управления лесами?
- Какие выводы могут сделать для себя Россия и другие страны, познакомившись с богатым опытом концессионного лесопользования в разных странах мира, неудачами и немногочисленными успехами?
- Какие преобразования в процедурах и условиях концессионного пользования могли бы обеспечить переход к устойчивому управления лесами и окружающей средой в государственных лесах?

Несмотря на различия между странами в типах леса, уровне развития и институциональной структуре, их ключевые проблемы часто оказываются сходными. Они многому могут научиться друг у друга посредством обмена опытом концессионного управления лесами. В настоящем докладе на основе этого опыта определены проблемы и задачи а также предлагаются пути и методы совершенствования концессионной политики. К таковым относятся: 1) изменение условий концессионных договоров; 2) изменение порядка сдачи лесов в

концессию; 3) введение конкурсных процедур сдачи лесов в концессию; 4) изменение требований по хозяйственному управлению лесами; 5) внедрение системы стимулирования для выполнения соответствующих условий и требований; 6) организация мониторинга и контроля за выполнением условий лесопользования. Представленные предложения включают ряд экономических и процедурных инструментов стимулирования для обеспечения соблюдения соответствующих правил, требований и условий, снижения заинтересованности в получении незаконных доходов, коррупции и незаконной деятельности и для повышения прозрачности. Однако эти предложения могут оказаться действительно полезными для совершенствования концессионного лесопользования и управления только в том случае, если правительство займет твердую и ответственную позицию в отношении борьбы со взяточничеством и коррупцией и повышения прозрачности процессов сдачи лесов в концессию, функционирования концессий, осуществления надзора и контроля. Без этого любые усилия по совершенствованию таких систем окажутся безуспешными.

Лесные концессии: определение

Лесные концессии являются одним из механизмов предоставления и осуществления прав владения/пользования лесами. В основе лесной концессии всегда лежит договор между собственником леса и другой стороной, согласно которому другая сторона получает права на заготовку указанных в нем ресурсов на определенном участке леса (**договоры лесопользования**) и/или договор о хозяйственном управлении определенными ресурсами в пределах данного участка леса (**договор о предоставлении лесохозяйственных услуг**). В большинстве стран лесные концессии включают оба типа договоров; кроме предоставления прав на заготовку ресурсов или пользование договоры включают также требования по хозяйственному управлению лесами и иные обязательства. В большинстве случаев лесные концессии являются долгосрочными соглашениями, рассчитанными на 10—50 лет. Владение лесами на основе договоров о лесопользования, предусматривающих предоставление прав на заготовку ресурсов без обязательств по ведению лесного хозяйства, часто обозначается терминами «лесная аренда» или «продажа леса на корню». В этих целях, как правило, заключаются договоры сроком на 1—5 лет, а иногда на более длительные сроки. Однако даже такие договоры могут включать определенные обязательства по хозяйственному управлению лесами — охране лесов от пожаров или лесовосстановлению после рубок.

Лесные концессии в разных странах мира

Западная и Центральная Африка. Лесные концессии разных типов являются основным механизмом предоставления прав пользования лесами практически во всех богатых лесами странах Западной и Центральной Африки: Либерии, Кот-д'Ивуаре, Гане, Камеруне, Габоне, Конго, Демократичес-

кой Республике Конго и Центральноафриканской Республике. В Габоне, например, на долю лесозаготовительных концессий приходилось 56% площади лесов страны, а в Камеруне — 76%, при этом более половины этих территорий являются ликвидированными концессиями.

Юго-Восточная Азия. Лесные концессии являются преобладающей формой лесопользования в Малайзии (в Западной Малайзии, Сабахе и Сараваке), Индонезии, Папуа Новой Гвинее и Камбодже. В Индонезии по состоянию на 1998 г. действовало 427 лесных концессий общей площадью 52,3 млн га, на долю которых приходилось 53% общего официально установленного объема лесозаготовок. В Камбодже действуют 24 концессии, общая площадь которых соответствует 44% лесной площади страны, а еще 20% лесной площади занимают концессии, аннулированные по причине невыполнения условий договоров.

Латинская Америка. Лесные концессии являются преобладающей формой лесопользования в Суринаме, Гайане, Венесуэле, Боливии и Никарагуа. В Перу планируется провести аукцион для предоставления 20 концессий лесу Биabo в Амазонии, в связи с чем уже разработан порядок предоставления лесов в концессионное пользование. Бразилия готовится внедрить систему лесных концессий, используя опыт других стран. Первая лесная концессия была предоставлена в Бразилии на конкурсной основе (по итогам аукциона) в Амазонии в районе р. Тапажос.

Северная Америка. В Канаде практикуются самые разные концессионные и иные формы организации лесопользования, включая концессии площадей (участков) и объемов леса, лицензии на лесохозяйственное производство и другие лицензии, продажа леса на корню для кратко- и долгосрочного пользования. В каждой из десяти провинций и двух территорий Канады есть свои особенности этих форм лесопользования; свое лесное законодательство и система государственного управления лесами, благодаря чему Канада имеет богатый и разнообразный опыт организации лесохозяйственной деятельности. На долю этих форм пользования приходится 77% площади эксплуатационных лесов и 83% расчетной лесосеки.

Европа. Хотя хозяйственное управление государственными лесами предусматривает самые разные формы лесопользования, лесные концессии не являются широко распространенным подходом. В России Лесной кодекс 1997 г. предусматривает возможность сдачи лесов в концессию, разработан проект закона о договорах концессии, но для реализации концессионной политики потребуется создать нормативную базу и организационные структуры управления лесными концессиями.

Ключевые проблемы, выявленные в процессе анализа международного опыта

В ходе изучения опыта концессионного пользования в разных многолесных странах тропического и умеренного поясов выявляется поразитель-

ное сходство вопросов и проблем, кроме того, изучение такого опыта позволяет сформулировать решения задачи совершенствования концессионных процедур, несмотря на весьма значительные различия в типах леса и условиях произрастания. Например, канадский опыт концессионного лесопользования дает представление о возможных путях совершенствования систем лесных концессий в тропических странах, а опыт тропических стран показывает, как можно укрепить канадские концессионные механизмы. Канадские бореальные леса в большинстве случаев сильно отличаются от смешанных тропических естественных лесов, но и те и другие относятся к медленнорастущим лесам (1—2 кубометра в год) с низким средним приростом на гектар, и хозяйственное управление ими осуществляется на обширных территориях.

Государственная или частная собственность на леса и управление ими: вопрос 1

Этот вопрос необходимо рассмотреть и дать на него ответ в первую очередь. Данный вопрос часто понимается неправильно. Многие страны предпочитают, чтобы государственные леса оставались в «государственных руках». Естественно, для Канады и многих тропических стран приватизация государственных лесов не приемлема, то же самое, по всей вероятности, относится и к России. Однако во многих странах в связи с трудностями осуществления государственного управления и контроля в лесах, находящихся в концессионном лесопользовании, возник вопрос о приватизации концессий и государственных лесных земель.

Ответ. Есть сильные аргументы против приватизации медленнорастущих лесов, относящиеся как к тропическим естественным лесам, так и к медленнорастущим бореальным лесам Канады или России. Опыт показывает, что частные фирмы будут заинтересованы в вырубке медленнорастущих лесов с последующим вложением вырученных от этого средств в другой вид деятельности с более высокой нормой прибыли. Кроме того, тропические и бореальные естественные леса являются источником многочисленных экологических и недревесных общих благ. Частные лесовладельцы не могут получать доходы от недревесных и экологических полезностей, которые не продаются на рынке и не имеют цены. Поэтому у них нет никакой заинтересованности вести лесное хозяйство, ориентированное на сохранение этих ценностей. Таким образом, приватизация является уместным инструментом только для быстрорастущих лесных плантаций с минимальным потенциалом производства недревесных и экологических ценностей, а не для медленнорастущих тропических или бореальных лесов.

Альтернативное решение заключается в совершенствовании договоров и процедур концессионного лесопользования, внедрении экономических

стимулов для осуществления хозяйственного управления, обеспечении выполнения концессионерами лесохозяйственных обязательств и укреплении систем надзора и контроля за концессионным управлением. Предлагаемые преобразования представлены ниже. Некоторые лесохозяйственные мероприятия, работы по осуществлению надзора и контроля могут выполняться подрядчиками.

Законодательство, процедуры и организация концессионного пользования: вопрос 2

Во многих странах действуют весьма детальные лесные законы и детальные законы о лесных концессиях. Разработка законопроектов, их редактирование и принятие представляют собой трудоемкий процесс, требующий всесторонне продуманных решений. Но лесное и концессионное законодательство — это только начало. Для многих стран камнем преткновения становится реализация такого законодательства — на этапе разработки процедур предоставления лесов в концессионное пользование, политики и порядка осуществления прав концессионного пользования, надзора и контроля за работой концессионеров, а также на этапе разработки структуры, создания и комплектования штата сотрудников организации, отвечающей за выполнение договоров и управление концессиями. Принятие концессионного законодательства не гарантирует выполнения его требований.

Ответ. Всестороннее продуманное законодательство по лесным концессиям является основой для эффективной системы лесных концессий, но не менее важное значение имеют порядок 1) предоставления участков леса в концессионное пользование, возможно, включая порядок проведения конкурсных торгов, 2) подготовки и выполнения концессионных договоров, 3) осуществления надзора и контроля и проведения аудита в отношении работ в рамках концессии и выполнения соответствующих обязательств; а также организация, персонал и экспертная база для разработки и реализации этих процедур. Шаги, которые необходимо сделать в каждом из этих направлений, в общих чертах представлены ниже.

Сроки действия концессионных соглашений: вопрос 3

Многие утверждают, что концессии с более длительными сроками и более надежными гарантиями обеспечивают заинтересованность в устойчивом управлении лесами. Однако когда прирост по объему и стоимости (от 1% до 5% в год) ниже нормы прибыли от альтернативных видов инвестиционной деятельности в других отраслях (часто 10—15% в год или более), концессионеры теряют заинтересованность в ведении хозяйства в этих лесах даже на условиях долгосрочного и гарантированного пользования. Кон-

цессионеры ликвидируют такие леса, чтобы инвестировать полученные таким образом средства в другой вид деятельности с более высокой нормой прибыли.

Ответ. Краткосрочные концессии, подлежащие продлению при условии выполнения соответствующих требований по хозяйственному управлению лесами, обеспечивают более сильную заинтересованность в устойчивом ведении лесного хозяйства, чем долгосрочные концессии или приватизация. В работе Босколо и Винченца показано, что продление концессий при условии выполнения соответствующих требований является мощным стимулом для снижения отрицательных воздействий лесозаготовительных работ и выполнения обязательств по хозяйственному управлению лесами даже в рамках краткосрочных концессионных соглашений. Концессии с более длительными сроками, предусматривающие продление и прекращение их действия в связи с невыполнением требований и условий, тоже могут обеспечивать такие стимулы, но правовые трудности прекращения их действия могут ослабить эти стимулы.

Масштабы концессионного пользования: вопрос 4

Существуют огромные различия в масштабах концессионного пользования между разными странами и внутри стран — от нескольких сотен до десятков тысяч гектаров. В некоторых случаях размеры концессий настолько малы, что концессионеры не в состоянии содержать жизнеспособные лесохозяйственные, лесозаготовительные и транспортные структуры. Чаще концессии слишком обширны, и их масштабы значительно превышают потребности концессионеров. Концессионеры часто приобретают большие площади лесов скорее в целях «подстраховки» на будущее или в спекулятивных целях, тем самым закрывая доступ к большим лесным территориям и исключая возможности использования государственных лесных ресурсов. Крупномасштабные концессии с избыточной лесосырьевой базой мало способствуют заинтересованности в эффективном использовании этих древесных ресурсов или более интенсивном лесном хозяйстве. Они создают условия для выборки высокосортной древесины или «снятия сливок» и расточительного использования ресурсов.

Ответ. Низкие ставки лесных платежей и низкие ставки платежей за единицу площади концессии провоцируют компании брать в концессию обширные лесные территории, даже если они не в состоянии их освоить. Во многих странах годовые платежи за единицу площади (га) лесной концессии находятся на очень низком уровне или вообще не взимаются. Таким образом, получение в концессионное пользование большого участка леса и владение им обходится дешево или даром, а причин для отказа от избыточной площади мало или вообще нет.

Достаточно высокие годовые платежи, начисляемые на площадь концессии, могут послужить стимулом для повышения эффективности использования ресурсов и концессионного управления лесами, а также для отказа от избыточных площадей леса и их перевода в другие виды пользования и использования в защитных или природоохранных целях. В 1996 г. в Боливии ввели начисляемый на площадь лесных концессий платеж в размере 1 долл. США/га/год. Общая площадь избыточных территорий, от которых концессионеры отказались в результате введения этого платежа, составила 17 млн га.

Недревесные экологические ценности и интересы местного населения: вопрос 5

Естественные леса тропического и умеренного поясов являются источником разнообразных продуктов и ценностей, включая: а) такие недревесные продукты, как дрова, смолы, охотничьи ресурсы, травы, лекарственное сырье, каучук, плоды и орехи и т.п., заготавливаемые жителями населенных пунктов, расположенных в лесах или в непосредственной близости от них; б) такие виды пользования, как рекреация и туризм, и в) такие функции лесов, как защита водосборов (сохранение источников водоснабжения, противозерозионные, водорегулирующие функции, улучшение качества воды), биоразнообразие, климатические воздействия и снижение уровня углерода в атмосфере, образующие местные, региональные, национальные или межнациональные общие (или коллективные) блага. В отличие от древесных ценностей, используемых только при их заготовке, недревесные ценности используются в течение всего года и непрерывно. Население лесных районов является одновременно и производителями, и потребителями недревесных лесных продуктов и многих экологических услуг, например ресурсов диких животных, полезностей водосборов и биоразнообразия.

Соглашения о лесных концессиях в большинстве стран тропического и умеренного поясов заключаются для производства древесины. Поэтому концессионеры мало заинтересованы во включении в структуру хозяйственного управления таких целей, как недревесные и экологические полезности или учет интересов местного населения. Местное население получает мало выгод и доходов от лесных концессий.

Ответ. Следует изменить структуру соглашений о лесных концессиях, а именно: включить в них положения о недревесных продуктах леса и экологических ценностях, требования о том, чтобы концессионеры при осуществлении хозяйственного управления лесами предусматривали меры по использованию и сохранению недревесных или экологических ценностей, включить положения о видах лесопользования, практикуемых местным населением, и создании более выгодных условий для местного населения за счет лесных концессий, а также внедрить стимулы (как положительные, так

и отрицательные) для учета этих ценностей при осуществлении лесопользования. Можно также разработать системы концессионного лесопользования силами местного населения, как в Камеруне, в целях производства древесных и недревесных лесных продуктов и других полезностей.

Лесные платежи и лесной доход при концессионном пользовании: вопрос 6

Лесные и концессионные платежи могут выступать в роли положительных или отрицательных стимулов для осуществления хозяйственного управления и выполнения соответствующих требований и условий в рамках лесных концессий. Во многих странах лесные платежи значительно ниже стоимости леса. Во многих странах ставки лесных платежей установлены много лет назад и зафиксированы законодательством, которое не так просто изменить. До 2002 г. в Габоне ставки лесных платежей не менялись в течение 25 лет.

Причинами низкого лесного дохода могут быть: а) низкие ставки лесных платежей, установленные на уровнях, значительно занижающих стоимость древесных ресурсов, или б) неполное взимание этих платежей из-за слабости и неэффективности соответствующих систем, взяточничества или незаконных рубок.

Низкие ставки лесных и концессионных платежей создают извращенные стимулы. Благодаря низким ставкам лесных платежей, начисляемых на объем рубки, промышленная лесозаготовка и переработка становятся прибыльным и привлекательным делом, в связи с чем появляются новые и расширяются уже существующие предприятия. Низкие уровни таких платежей также являются причиной расточительного отношения к ценному древесному ресурсу, перерубов и истощения лесов, избыточного расширения площадей лесных концессий с включением в них непродуктивных территорий, больше проходящих для недревесного пользования или защитных лесов.

Платежи за древесину, отпускаемую на корню (начисляемые на объем рубки), являются основным источником лесного дохода в большинстве стран. Во многих случаях их оказывается трудно взимать и контролировать в силу распространенности уклонений от уплаты и нарушений, связанных с коррупцией, неофициальными платежами, взяточничеством и незаконной заготовкой. Платежи, начисляемые на площадь лесов, сданных в концессию и предоставленных в пользование иного типа, лучше поддаются контролю и дают меньше возможностей для уклонения от уплаты и нарушений. Однако они не являются широко распространенной формой лесных платежей или взимаются по очень низким ставкам. Поэтому они не образуют большого дохода — лишь 1—2% общего лесного дохода — в большинстве стран. Однако недавно в Габоне, Камеруне и Демократической Республике Конго были введены или значительно повышены лесные платежи, начисляемые на площадь пользования, что позволило сделать их значительным источником лесного дохода.

Ответ. Лесные платежи, которые начисляются на объем рубки, наряду с платежами, начисляемыми на площадь пользования, и другими видами платежей по лесным концессиям, установлены на уровнях, отражающих стоимость леса и стоимость концессий — могут выступать в качестве стимулов для эффективного использования ресурсов и управления ими. Они могут 1) противодействовать чрезмерной эксплуатации леса и расточительному использованию древесного сырья; 2) способствовать повышению эффективности использования ресурсов; 3) повышать заинтересованность в устойчивом управлении лесами и 4) образовывать доходы для финансирования лесного хозяйства и воспроизводства леса, тем самым обеспечивая как финансовую, так и экономическую устойчивость лесной отрасли.

Более значительная часть лесного дохода могла бы образовываться за счет концессионных платежей, которые проще взимать. Концессионные платежи могут включать один, несколько или все из следующих видов платежей: 1) первоначальный лицензионный взнос; 2) годовую плату, начисляемую на площадь концессии или разрешенный объем пользования или расчетную лесосеку; и 3) предлагаемые на открытых или закрытых аукционах надбавки к платежам при сдаче лесов в концессию на конкурсной основе. Опыт, приобретенный за последние годы в Камеруне, Габоне и Демократической Республике Конго, может служить примером того, что можно сделать посредством повышения платежей, начисляемых на площадь, чтобы они образовывали значительную часть лесного дохода.

Адекватные концессионные платежи можно использовать для достижения ряда целей. Во-первых, концессионные платежи, начисляемые на площадь или продукцию концессии, взимать гораздо легче, чем плату за лес на корню, начисляемую на объем рубки, они легко поддаются контролю и не дают возможностей для нарушений. Во-вторых, установление достаточно высоких ставок годовых концессионных платежей, начисляемых на площадь, может заставить пользователей отказаться от получения в концессию чрезмерно больших территорий и приобретения концессионных прав в спекулятивных целях, а также способствовать интенсификации лесного хозяйства в пределах территории концессий и повышению эффективности использования лесных ресурсов. В-третьих, концессионные платежи могут отражать «страховую» стоимость гарантированных поставок древесного сырья. И наконец, концессионные платежи могут противодействовать использованию неконструктивных подходов (лоббирование, давление или взятки) к получению концессии («попытка найти лазейки»).

Заключение договоров концессии по результатам торгов и прозрачность процесса предоставления лесов в концессию: вопрос 7

В большинстве стран леса предоставляются в концессионное пользование в административном порядке, причем на этом пути много административных барьеров, способствующих распространению таких явлений, как «пла-

та за содействие», взяточничество и коррупция. В этих случаях суммы, соответствующие стоимости концессии и леса, растрачиваются на преодоление трудностей и такие непродуктивные действия, как «попытки найти лазейки», со стороны физических лиц и компаний, заинтересованных в получении концессий. Иногда концессионные договоры получают лица, которые понятия не имеют о лесной промышленности и не собираются заниматься этим делом, вместо этого они продают концессии или передают права пользования на договорной основе.

Ответ. При наличии достаточно сильной конкуренции между участниками торгов леса могут передаваться в концессионное пользование с применением прозрачных конкурсных процедур — на основании размеров аукционных надбавок к стандартным ставкам лесных платежей. Такой подход позволяет уйти от административных решений о выборе концессионера среди конкурирующих претендентов и сократить возможности для взяточничества и коррупции. При проведении торгов концессии предоставляются фирмам, которые предлагают самые высокие цены и могут обеспечить наиболее эффективное использование концессии. И наконец, торги приносят доход государству как собственнику ресурсов. Продажа концессий на торгах может также быть индикатором уровня лесных платежей для концессий в районах, где конкуренция отсутствует.

Кроме того, ценовые предложения по концессиям являются рыночным индикатором того, насколько адекватно установлен уровень других лесных платежей — концессионных платежей, начисляемых на площадь, или попенной платы, начисляемой на объем рубки. При низких платежах по площади или ставках попенной платы заготовка древесины будет давать большую прибыль, концессии будут привлекательными в финансовом отношении, а аукционные надбавки по концессиям — высокими. Если платежи по площади или ставки попенной платы будут полностью отражать стоимость леса на корню, то аукционные надбавки будут отражать только стоимость гарантии поставок древесины.

Конкурсы с подачей заявок в закрытых конвертах рекомендуется использовать сначала для предоставления новых концессий на доступных территориях страны, где древесина является ценным ресурсом и можно рассчитывать на наличие конкуренции. Конкурсные торги можно также использовать при перераспределении концессий в случаях их возвращения, истечения срока действия, отказа продлевать или аннулирования за невыполнение обязательств.

Конкурсные торги использовались для присуждения лесных концессий в Венесуэле, некоторых штатах Западной Малайзии, а также в Сабахе и Сараваке, Гане, Кот-д'Ивуаре и Конго. В Гондурасе через аукционы продавался сосновый лес на корню для краткосрочного пользования. В Камеруне первый опыт предоставления концессий с аукционов (с 1996 г.) оказался неудачным. Однако впоследствии за счет внедрения более прозрачных процедур утверждения результатов аукционного процесса и других преобра-

зований удалось усовершенствовать систему торгов и значительно увеличить доходы (см. вставку ниже).

Чтобы обеспечить конкурсный характер торгов и объективное присуждение концессионных договоров участнику, предложившему самую высокую цену, необходим соответствующий этим целям порядок организации торгов. Чтобы обеспечить беспристрастность и независимость, аукционный процесс должна вести и контролировать независимая организация в роли аукциониста. Первоначально аукционы следует применять для сдачи в концессию лесов на доступных территориях страны, где древесина является ценным ресурсом и можно рассчитывать на наличие конкуренции. Условия торгов можно разработать с учетом стратегии промышленного развития страны на основании условий предварительного отбора участников.

Вставка 11.1. Камерун: совершенствование системы государственного управления лесами, по материалам Доклада о мировом развитии (World Development Report 2003)

В 1994 г. исполнительная власть Камеруна представила в парламент новый Закон о лесном хозяйстве, предусматривающий предоставление лесных концессий через аукционы на основании размера платежей за гектар, предлагаемых участниками торгов, прошедших предварительный отбор. Кроме того, Закон включает требования о наличии планов хозяйственного управления лесами и перечислении половины доходов местным органам управления и населенным пунктам.

Первый раунд такого процесса предоставления концессий состоялся в 1997 г. и оказался неудачным, в связи с чем и стал объектом критики со стороны Всемирного банка, местных и международных НПО. После этого консультации среди заинтересованных сторон стали более интенсивными, а процессы более прозрачными: газеты начали публиковать данные о компаниях, получивших право работать на той или иной территории, что позволило местным жителям выявлять незаконных операторов. Важно и то, что широко распространенным явлением стало официальное привлечение независимых наблюдателей. Уважаемых граждан Камеруна стали нанимать в качестве наблюдателей за процессом предоставления лесов в концессионное пользование. Были установлены контакты с местными и международными НПО с тем, чтобы они оказывали содействие в оценке соответствия концессионеров установленным требованиям посредством инспекционных проверок на местах и с помощью спутниковых снимков.

Положительные результаты на сегодняшний день.

- Повышение прозрачности – Глобальная лесная вахта Камеруна (Global Forest Watch Cameroon) дала заключение о том, что процессы предоставления концессий стали гораздо более прозрачными по сравнению с 1997 г. и соответствуют директивам правительства.
- Увеличение лесного дохода – Годовая плата за единицу площади возросла с 0,14 долл. США в 1996 г. до 6,00 долл. США в 2002 г. Годовой лесной доход вырос с менее 3 млн долл. США в 1995 г. до свыше 30 млн долл. США в 2001 г.
- Уточнение и упрощение нормативных требований по хозяйственному управлению лесами – возобновление полевых инспекций и судебное преследование за незаконные рубки.
- Постепенное избавление от краткосрочных спекулянтов и увеличение числа долгосрочных инвесторов с промышленными производствами, создающими добавленную стоимость и рабочие места для местного населения.
- Создание правовой базы для ведения лесного хозяйства силами местных групп населения.
- Более серьезное отношение к сохранению биоразнообразия, включая создание новых охраняемых территорий и возможностей для природоохранных концессий.

Источник. World Development Report 2003.

Стимулы для повышения качества концессионного управления и пользования: вопрос 8

Для целей регулирования деятельности концессионеров и управления концессиями можно использовать методы стимулирования. Таковые могут включать положительные стимулы (выплаты или сокращение размера платежей за выполнение всех требований и условий) и отрицательные (штрафы или невозвращение залогов за невыполнение обязательств). В большинстве стран концессионные соглашения не предусматривают адекватных стимулов в отношении ведения лесного хозяйства и не включают поддающихся количественной оценке требований к качеству работы.

Ответ. Сильным стимулом для выполнения обязательств может быть выдача промежуточных концессионных лицензий, подлежащих обмену на действующую лицензию при условии выполнения установленных требований. Такой подход обязывает концессионера выполнять условия и требования в отношении хозяйственного управления.

Сильным стимулом для выполнения лесохозяйственных обязательств и внедрения щадящих лесозаготовительных методов могут быть также договорные залоговые или договорные гарантии. Договорные залоговые могут вноситься на разных этапах — при подаче заявки на получение концессии, утверждении решения и предоставлении концессии. Однако, чтобы договорные залоговые или договорные гарантии действительно выполняли свои функции, концессионеры должны быть уверены, что эти залоговые будут им возвращены.

Еще одним сильным стимулом являются положения о продлении концессий каждые 5 или 10 лет при условии выполнения установленных требований.

Уровень и структура лесных платежей могут влиять на работу концессионера, методы лесозаготовки, внедрение щадящих методов лесозаготовки, соблюдение условий в отношении ограничений по диаметрам заготавливаемых деревьев, использованию определенных древесных пород и т.д. Предоплата лесных платежей обеспечит своевременность их внесения. Такой механизм в настоящее время действует в Камеруне.

Инспектирование, контроль и аудит лесохозяйственной деятельности: вопрос 9

Контроль и надзор за деятельностью концессионера во многих странах часто являются слабым звеном или вообще отсутствуют. Большинство лесохозяйственных ведомств и министерств имеют недостаточное финансирование и слишком слабую материально-техническую базу для осуществления надзора и контроля за заготовительной и хозяйственной деятельностью концессионеров, а также слабый потенциал для проведения инспекционных проверок на местах.

Во многих странах работники лесного хозяйства не имеют достаточно высокой квалификации и получают очень низкую зарплату. Зарплата обычно настолько низкая, что люди вынуждены работать еще где-нибудь, чтобы выжить. Заработная плата рассматривается скорее как плата за удержание персонала, а не как оплата труда. В таких условиях работники часто берут взятки за утверждение планов лесозаготовительных работ, сертификационную оценку заготовительной и хозяйственной деятельности или утверждение протоколов обмера лесоматериалов и объемов древесины без инспекционных проверок на местах. У работников лесного хозяйства часто мало или вообще нет заинтересованности в выездах на места лесных работ, проводимых концессионерами. В некоторых случаях их командировочных не хватает даже на покрытие расходов на питание и проживание, расходы возмещаются не полностью, с задержками или вообще не возмещаются.

Ответ. В целях совершенствования концессионного управления, методов заготовительных работ и ведения лесного хозяйства важно укрепить инспекционную и производственную базу лесохозяйственных организаций, внедрить системы стимулирования и подготовки инспекторов и принять меры для снижения их зависимости от взяток. Повышение размеров лесных платежей или более эффективное извлечение доходов может помочь профинансировать меры по укреплению системы, особенно если часть лесного дохода будет поступать в фонд финансирования полевых работ и инспекций.

Альтернативным решением этой проблемы может быть осуществление контроля и надзора на контрактной основе силами независимых (государственных или частных) организаций. Для укрепления системы стимулирования выполнения концессионерами установленных требований и создания заинтересованности в повышении качества работы лесохозяйственных организаций предлагается проводить независимый аудит деятельности концессионера, лесозаготовительных работ и хозяйственного управления лесами. Опыт Камеруна может служить примером использования такого подхода.

Обеспечение экономической и экологической устойчивости лесных концессий

Концессионное управление лесами можно сделать более эффективным, а сами концессии — более устойчивыми. В большинстве стран уже есть законы о концессиях и соответствующие процедуры, хотя во многих случаях нормативные акты и порядок концессионного пользования существуют в основном на бумаге, а не на практике.

Странам необходимо создать базу для реализации предлагаемой концессионной политики: для оценки возможностей потенциальных концес-

сионеров, проведения аукционов концессий, ведения переговоров с мощными и опытными лесопромышленными компаниями и осуществления контроля и надзора за лесохозяйственной и лесозаготовительной деятельностью на территории концессий или делегирования этих полномочий независимой организации. Предлагаемые шаги и процедуры концессионного управления направлены главным образом на обеспечение выполнения условий и требований концессионного договора, создание системы стимулирования и организацию надзора и контроля на местах.

Ниже представленные шаги отражают задачи, которые необходимо решить при разработке системы предоставления концессий и порядка осуществления надзора и контроля.

Шаги и процедуры процесса предоставления концессий

Шаг 1. Обеспечить отсутствие обременения данной территории другими правами собственности на землю или ограничениями землепользования. Важно с самого начала обеспечить то, что претензии на землю урегулированы и что права владения как землями, так и лесом четко определены и понятны.

Шаг 2. Инициировать предлагаемый процесс передачи леса в концессионное управление. Желательно, чтобы процесс предоставления концессии начинался по инициативе правительства или государственного органа, отвечающего за управление государственными лесными землями, а не претендентами на получение концессии.

Шаг 3. Опубликовать информацию о сдаваемых в концессию территориях и приглашение к подаче заявлений об участии в торгах. После установления прав владения землей и лесом и определения сдаваемой в концессию территории следующим шагом является публикация приглашения к подаче заявлений об участии в торгах. На этом этапе необходимо определить конкретные условия договора концессии и права и обязанности сторон.

Шаг 4. Предварительный отбор участников. Компании, заинтересованные в концессионном пользовании на данной территории, должны представить материалы для предварительной оценки их возможностей. Условия предварительного отбора излагаются в документации по подаче заявлений.

Шаг 5. Утверждение участников торгов, прошедших предварительный отбор. Ведомство, отвечающее за управление лесами, в установленные сроки проводит оценку материалов для предварительного отбора и называет отобранных участников.

Шаг 6. Сроки оценки территории и леса участниками торгов и подготовки предложений. Отобранные участники торгов получают право изучить данную территорию и провести рекогносцировочную инвентаризацию. Вместе с конкурсными предложениями участники торгов

должны представить детальные данные об используемых методах инвентаризации и ее результаты. Инвентаризация может также проводиться государством с включением ее материалов в пакет тендерной документации.

Шаг 7. Подача конкурсных предложений. При наличии достаточного числа участников для предоставления концессий рекомендуется всегда проводить торги. Лучше использовать конкурсы с подачей заявок в закрытых конвертах. Во избежание правовых проблем в будущем следует строго соблюдать сроки подачи заявок. При отсутствии достаточного числа участников торгов правительство может согласовать условия сдачи данной территории в концессию путем переговоров с заинтересованными фирмами.

Шаг 8. Выбор победителя торгов. В целях обеспечения прозрачности конкурсы должны проводиться открыто и публично. Рекомендуется использовать торги, основанные на аукционных надбавках к стандартным ценам леса на корню, платежам за единицу площади или иным видам платежей. Рекомендуемая форма аукционных надбавок включает 1) ежегодное внесение дополнительных погектарных платежей за всю площадь концессии и 2) единовременную выплату дополнительного сбора по подписании договора.

Шаг 9. Составление и подписание договора концессии: Договор о концессионном лесоуправлении должен включать права и обязанности концессионера, условия управления и пользования сданными в концессию участками эксплуатационных лесов, а также условия, касающиеся сохранения и использования источников недревесных полезностей, находящихся на территории концессии. Условия договора должны излагаться в стандартной форме, применимой ко всем концессиям с указанием особых условий, прав и обязанностей, относящихся к конкретной территории, в отдельном приложении.

Договор лесной концессии: условия хозяйственного управления лесными ресурсами, шаги и поэтапное утверждение

Для того чтобы договор лесной концессии выполнялся, он должен предусматривать определенность прав и обязанностей держателя концессии. Условия концессионного пользования должны излагаться с указанием четко сформулированных шагов и этапов и включать сильные стимулы для выполнения концессионером всех своих обязательств по хозяйственному управлению лесом. В условиях договора следует особо подчеркнуть важность создания возможностей для осуществления контроля и проведения инспекционных проверок выполнения требований и условий в отношении производственных работ в лесу. «Планы на бумаге» часто остаются только на бумаге!

Предлагаемые шаги по выполнению договора

Шаг 1. Установление границ. Четкое и окончательное определение границ концессии является важным и практически необходимым первым шагом к лесоуправлению.

Шаг 2. Картирование территории концессии. Составление карты территории концессии необходимо для обеспечения достоверности лесохозяйства данной территории, качественного планирования лесохозяйственной деятельности, обоснованного проектирования лесозаготовительных работ, обеспечивающего их эффективность и экологичность, и составления схемы дорог.

Шаг 3. Контролирование доступа. Держатель концессии должен контролировать доступ на территорию концессии. Это имеет важное значение для сохранения целостности лесовладения, а также предупреждения вторжений и превращения продуктивных лесных земель в непродуктивные сельскохозяйственные и пастбищные угодья.

Шаг 4. Инвентаризация лесов и экологических ценностей. Инвентаризацию следует завершить и утвердить до получения разрешения на полномасштабную лесозаготовку.

Шаг 5. План лесохозяйственной деятельности и план управления окружающей средой. Тропические и бореальные леса являются источником разных лесных продуктов и разнообразных недревесных и экологических полезностей. Поэтому рекомендуется иметь как план лесохозяйственной деятельности, так и план управления окружающей средой. Оба документа должны быть краткими, ориентированными на выполнение и обеспечивать возможности для контроля их фактического выполнения на местах. В них необходимо указывать используемые лесоводственные и лесозаготовительные системы и щадящие методы лесозаготовки с параметрами, поддающимися контролю.

Шаг 6. План развития дорожной сети. Дороги могут оказывать значительные воздействия на окружающую среду. План развития дорожной сети должен быть сфокусирован на реализации и обеспечивать контролируемость его выполнения на местах.

Шаг 7. План использования древесного сырья. Когда концессия связана с каким-либо перерабатывающим предприятием, одним из требований должно быть наличие плана использования древесного сырья с указанием местонахождения и мощности и с описанием оборудования, штата и т.д. каждого перерабатывающего предприятия.

Шаг 8. План социально-экономического развития района. План социально-экономического развития должен быть документом, отражающим обязательства владельца концессии в отношении социально-экономического развития района.

Шаг 9. Первый годовой план освоения территории концессии. Такой план должен включать: 1) план-схему лесозаготовки с привязкой к местности, при этом будущие дороги, склады и трелевочные волоки долж-

ны быть помеченными на местности для ориентации в ходе строительства до начала заготовительных работ, и 2) маркировку деревьев, если этого требует план ведения хозяйства. За маркировку намеченных в рубку деревьев должны отвечать владельцы концессий, а не орган управления концессиями. Осваиваемая территория затем подлежит инспектированию и проверке со стороны органа управления концессиями (или независимой инспекционной организации) до начала заготовки.

Надзор, контроль и аудит концессионного лесопользования

Крайне важное значение имеет осуществление прямого надзора и контроля за выполнением обязательств по концессионному управлению. Ключевыми составляющими контроля на местах являются: проверка фактов установления границ лесного участка, наличие карты дорог и оценка плана развития дорожной сети, проверка соответствия плана-схемы заготовки фактической маркировке деревьев в лесу и инспекционное обследование вырубок после заготовки.

При отсутствии возможностей для укрепления базы инспекционных обследований территорий дальнейшее предоставление лесов в концессионное пользование сопряжено с определенными опасностями. Если орган управления не имеет необходимых оборудования, кадров и финансирования для осуществления контроля непосредственно на объектах концессионного лесопользования, такой контроль может осуществляться на контрактной основе достойными беспристрастными частными фирмами, обладающими возможностями, базой и квалифицированными кадрами для точного и добросовестного выполнения такой работы.

Экспертная оценка деятельности концессионеров и продление концессионных лицензий

Как уже было показано на примере концессий в тропических лесах, долгосрочные гарантированные права пользования не обеспечивают достаточной заинтересованности пользователей в устойчивом управлении лесами. *Продление договоров концессий при условии выполнения концессионером своих обязательств в сочетании с залогами, возвращаемыми также при условии выполнения концессионером договорных обязательств, является гораздо более мощным стимулом для соблюдения установленных требований. Концессии рекомендуется предоставлять на относительно короткие сроки: возможно, на 10—12 лет с последующим продлением на основании результатов объективной и независимой оценки деятельности концессионера (или аудита). Чтобы быть действительно независимой, оценка деятельности (или аудит) должна проводиться внешней лесохозяйственной организацией, получившей признание на международном уровне.*

Рекомендуемая политика формирования лесных платежей

Рекомендуемая политика формирования лесных платежей и их виды по идее должны способствовать улучшению показателей лесных концессий, повышению устойчивости концессионного лесопользования и повышению финансовой жизнеспособности лесного хозяйства за счет 1) повышения платежей до уровня, отражающего стоимость леса, 2) структурирования платежей так, чтобы они обеспечивали заинтересованность в совершенствовании лесопользования и лесопользования, и 3) образования дохода для финансирования лесного хозяйства более высокого уровня и превращения лесного хозяйства в выгодное направление инвестиционной деятельности государства. Эти предложения включают нижеследующие элементы.

1. Годовые концессионные платежи

- **Годовые концессионные платежи, начисляемые на площадь концессии**, рекомендуется взимать по ставкам, обеспечивающим образование значительной части лесного дохода и стимулы для ведения лесного хозяйства. Годовые концессионные платежи должны стать одним из основных источников доходов, они должны дополнять или частично заменять трудно поддающуюся взиманию попенную плату, начисляемую на объем рубки, и экспортные налоги.

2. Первоначальные платежи за предоставление концессии

- Рекомендуется ввести умеренный по величине **первоначальный платеж за предоставление концессии**, которого было бы достаточно для покрытия административных затрат на процесс предоставления концессий и который служил бы отрицательным стимулом для подачи заявок на получение концессий или их получения без серьезных намерений или в спекулятивных целях.

3. Предоставление концессий по результатам торгов

- Если есть конкуренция, рекомендуется предоставлять концессии по результатам торгов (предпочтительно конкурсов без оглашения предложений, подаваемых в закрытых конвертах), основанных на предложениях **надбавок к платежам за единицу площади (га)**, ежегодно начисляемым на всю площадь концессии. Процесс проведения аукционов должен быть всесторонне продуманным и обеспечивать объективность. В целях успешной реализации такого подхода с самого начала следует проводить торги только в тех ситуациях, когда есть конкуренция. Аукционные надбавки к ставкам платежей будут отражать стоимость гарантий надежных поставок древесного сырья, которые дает концессия, и обеспечивать получение дохода,

эквивалентного этой стоимости, а также той части стоимости леса, которая не отражается в других видах лесных платежей.

4. Минимальные цены леса на корню в расчете на единицу объема

- Рекомендуется использовать **минимальные цены леса на корню в расчете на единицу объема**. Они должны быть достаточно высокими, чтобы отражать а) административные расходы на осуществление надзора, инспектирование, воспроизводство леса и ведение лесного хозяйства, обмер лесоматериалов и взимание платежей и б) экологические и другие нерыночные ценности, «вмененные затраты», т.е. стоимость альтернативных возможностей, утраченных из-за заготовки древесины. Минимальные платежи, начисляемые на объем заготовки, могут помочь избежать убыточности лесозаготовительной деятельности или получения доходов ниже, чем доходы от альтернативной деятельности, и тем самым повысить общую эффективность лесного хозяйства.

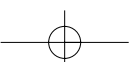
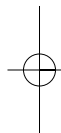
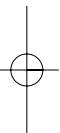
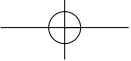
5. Минимальные лесные концессионные платежи в расчете на единицу площади

- **Минимальные лесные концессионные платежи в расчете на единицу площади** рекомендуется устанавливать на уровне, обеспечивающем отражение «вмененной стоимости» экологических и других нерыночных ценностей, от которых можно было бы получать доход, если бы участки леса были предоставлены для других видов лесопользования, а не для производства древесины.

6. Фонд для финансирования затрат на ведение лесного хозяйства, осуществление надзора и контроля за деятельностью концессионеров

- Значительную часть лесного дохода от концессий рекомендуется отчислять в **лесохозяйственный фонд** и использовать эти средства для финансирования затрат на осуществление надзора и контроля за лесозаготовительной и лесохозяйственной деятельностью концессионеров.

Примечание. В настоящем докладе использовались материалы одного из исследований Всемирного банка, докладов, представленных на семинарах в Белеме (Бразилия), Джорджтауне (Гайана) и Рио-де-Жанейро (Бразилия); а также данные, полученные мною в процессе работы в рамках проектов в Центральной Америке, Южной Америке, Западной Африке и Юго-Восточной Азии. Исследование Всемирного банка: *John A. Gray (2002) Forest Concession Policies and Revenue Systems: Country Experience and Policy Changes for Sustainable Tropical Forestry. (World Bank Technical Paper # 522). Washington: World Bank. (ISBN: 0-8213-5170-2)* можно получить с Интернет-сайта Всемирного банка в виде pdf-файла, находящегося по адресу: [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14DocByUnid/812B80EC470DE9ED85256C0F00762BB4/\\$FILE/forest.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14DocByUnid/812B80EC470DE9ED85256C0F00762BB4/$FILE/forest.pdf)



Глава 12

СЕРТИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К КОНЦЕССИОННОМУ УПРАВЛЕНИЮ ЛЕСАМИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

М. Симула,
«Индуфор Ои»³

Введение

Введение сертификации служит интересам ряда различных сторон. Для промышленности и торговли сертификация является инструментом экологического маркетинга. Для покупателей и потребителей это возможность получить информацию о воздействии продукции, которую они приобретают. Для лесовладельцев и управляющих это инструмент, открывающий доступ к рынкам, позволяющий получить преимущества на рынке или, возможно, надбавки к ценам. Кроме того, появляется возможность продемонстрировать методы ответственного лесоуправления за счет сертификации третьей независимой стороной вне зависимости от стремлений рынка. Для экологического движения это означает возможность влиять на управление производственными лесами. Для правительств — это мягкий инструмент политики, позволяющий стимулировать устойчивое управление лесами, схемы устойчивого потребления, а также достичь целого ряда природоохранных и социальных целей. Инвесторам сертификация помогает снизить риски. Другие стороны могут найти в сертификации лесов дополнительные выгоды или интересы.

Сертификация лесов по-прежнему является одним из самых спорных вопросов международной лесной политики, поскольку это инструмент, связанный с торговлей, и страны полагают, что она может оказать влияние на их конкурентоспособность и доступ к рынкам. Многие производители считают сертификацию еще одним трудновыполнимым рыночным требованием, выдвигаемым импортерами, которое скорее создает торговые барьеры, чем помогает поставщикам увеличить экспорт своей продукции.

До тех пор пока система сертификации Лесного попечительского совета (FSC), введенная в 1993 г., была единственной действующей схемой, международные дискуссии по этой проблеме в основном были сосредоточены на общей приемлемости схемы FSC и последствиях ее применения для лесовладельцев, управляющих лесами, промышленности и торговли. С возникновением других схем возник вопрос об их сопоставимости и последующем взаимном признании. Центральной проблемой международных

³ Indufor Oy, Töölönkatu 11 A, 00100 Helsinki, Finland indufor@indufor.fi, www.indufor.fi

дискуссий в настоящее время являются критерии достоверности схем сертификации, а также вопрос о том, как организовать взаимодействие отдельных схем (если таковое возможно). Если взглянуть на проблему глубже, то вопрос заключается в том, кто должен устанавливать стандарты управления лесами и как это должно происходить.

В Российской Федерации развитие сертификации лесов идет медленными темпами, несмотря на наличие огромных лесных ресурсов и важнейшую роль России в международной торговле. Схемы обязательной сертификации, введенные правительством, считались достаточными, и добровольная сертификация только начинает развиваться. В данном докладе делается попытка представить общий обзор глобальной ситуации в области сертификации лесов и рассмотреть некоторые аспекты, связанные с внедрением этого сложного инструмента в российских условиях.

Общий обзор ситуации в других странах

Распространение сертификации лесов стремительно растет, и в последние два года этот рост был экспоненциальным. В настоящее время площадь сертифицированных лесов оценивается в 132 млн га (январь 2003 г.). Это почти в пять раз больше, чем три года назад, и на 30% больше, чем год назад (рис. 1). Общая цифра включает площадь лесов, сертифицированных третьей стороной в рамках двух международных систем (FSC и PEFC), национальных схем (Канада, Малайзия и США), а также лесов, сертифицированных по методике Keurhout (Голландская система экомаркировки).

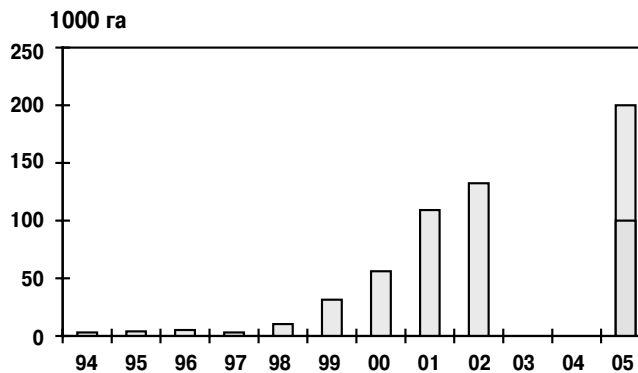


Рисунок 1. Сертифицированные леса в мире в 1994–2002 гг. и цель ВБ/Всемирного фонда дикой природы на 2005 г.

С географической точки зрения, площадь сертифицированных лесов распределяется неравномерно: около половины из них располагается в Европе и 43% в Северной Америке. На долю развивающихся стран приходится не более 6% общей площади.

Сертифицировано только 3% общей площади лесов в мире (рис. 2). В Северной Америке доля сертифицированных лесов составляет 12% общей площади лесов, в Европе — 6%. В Российской Федерации доля лесов, прошедших добровольную сертификацию, по-прежнему очень мала и составляет всего 0,2 млн га (табл. 1).

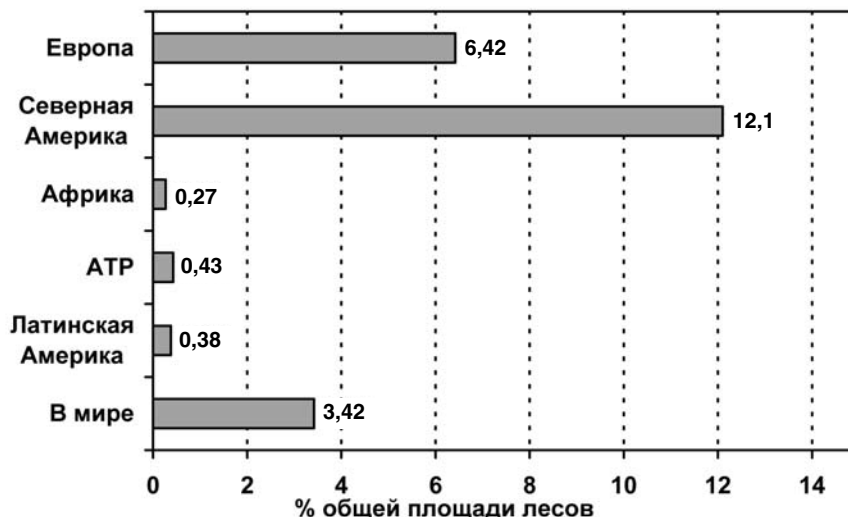
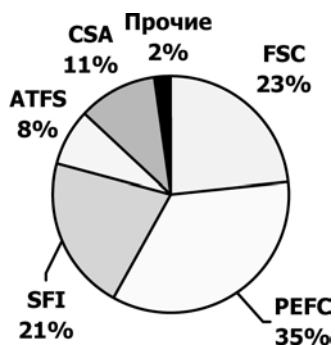


Рисунок 2. Доля сертифицированных лесов в общей площади лесов: январь 2003 г.

Таблица 1. Российские леса, сертифицированные по системе FSC (февраль 2003 г.)

Заказчик	Местоположение	Сертифицирующий орган	Площадь (га)
ОАО «Двинский ЛПХ» и ОАО «Бобровский рейд» Собственник – Holz DAMMERS GmbH (Германия)	Архангельск	IMO	65 905
Козихинское лесное предприятие	Козихинский лес	Земельная ассоциация	32 712
Ковернинский лесхоз		GFA	116 368
Madok GmbH Собственник – Holz Industries Leitinger (Австрия)	Каширское/ Веребьинское, Совхоз, Дворищенский/ Бургинское	SGS	31 200
Итого			246 185

Несколько лет назад все сертифицированные леса в мире были зарегистрированы в FSC, однако в настоящее время в рамках этой схемы регистрируется всего 23% — намного меньше, чем в рамках PEFC (35%) (рис. 3). На долю национальных схем в Северной Америке (SFI, ATFS и CSA) приходится 40% общей площади сертифицированных лесов в мире. Однако следует отметить, что площадь сертифицированных лесов является единственным показателем значимости той или иной схемы на рынке.



Общая площадь 132 млн га

Рисунок 3. Диаграмма сертифицированных лесов (январь 2003 г.)

Международные требования

Вопрос о том, что входит в понятия «вызывающие доверие», «приемлемые» и «надежные» стандарты или схемы сертификации, по-прежнему не удается прояснить в процессе обсуждения на международном уровне с привлечением широкого круга сторон. Некоторые участники этого процесса предпринимают попытки определить такие требования, однако согласие по этому вопросу не достигнуто, и пока отсутствует форум, который мог бы взять на себя полномочия по выполнению этой задачи. В качестве примера во вставке 1 перечислены требования к лесной сертификации, совместно разработанные Всемирным банком и Всемирным фондом дикой природы, и участники этого процесса в настоящее время разрабатывают показатели выполнения этих требований.

Вставка 1. Требования к сертификации лесов, разработанные Всемирным банком и Всемирным фондом дикой природы

1. Адаптирована к местным институциональным и политическим условиям.
2. Ориентирована на цели и эффективна в выполнении задач.
3. Приемлема для всех заинтересованных сторон.
4. Основана на контрольных показателях, определяемых на национальном уровне и совместимых с общепринятыми принципами устойчивого управления лесами.
5. Основана на объективных критериях, поддающихся оценке.
6. Основана на достоверной и независимой оценке.
7. Пользуется доверием у основных заинтересованных сторон (включая потребителей, производителей и экологические НПО).
8. При принятии решений о сертификации отсутствует конфликт интересов со стороны заинтересованных кругов.
9. Экономически эффективна.
10. Прозрачна.
11. Обеспечивает равный доступ для всех стран.

В своей Лесной стратегии Всемирный банк руководствуется принципом независимого мониторинга лесохозяйственных операций. Однако Банк не утверждал какой-либо конкретной системы сертификации, но будет проводить оценку конкретных подходов с точки зрения их соответствия этим принципам и критериям. Банк учитывает ведущиеся международным сообществом дискуссии о «взаимном признании» в целях гармонизации приемлемых стандартов и методов. Кроме того, Банк утверждает, что для обеспечения принципа справедливости и повышения общей социальной ценности необходимо планирование. В некоторых случаях необходимость повышения степени прозрачности и подотчетности на местном уровне потребует внедрения процедуры оценки со стороны заинтересованных сторон в качестве альтернативы оценке коммерческой деятельности третьей стороной. Банк будет рекомендовать правительствам стран разрабатывать стандарты управления природными лесами и лесовосстановления, которые являются приемлемыми на местном уровне и одновременно соответствуют признанным в международном масштабе принципам и критериям устойчивого лесоправления. Банк будет оказывать поддержку правительствам стран в создании представительных и независимых органов лесного мониторинга, в состав которых включены представители заинтересованных сторон.

Спрос, предложение и государственные закупки

Спрос на сертифицированную лесную продукцию можно охарактеризовать следующим образом.

- На некоторых европейских рынках спрос на сертифицированную продукцию превышает предложение.
- Существенное влияние на спрос оказывают ассоциации покупателей.
- Спрос формируется под влиянием рыночных факторов, а не потребителей; НПО рассматривают сертификацию в качестве одного из рыночных инструментов и содействуют внедрению сертификации на основе схемы FSC.
- В некоторых случаях покупатели оказывают содействие поставщикам в организации сертификации (например, покупатели/инвесторы из Германии и Австрии финансировали проведение сертификации в России).
- Текущая закупочная политика покупателей отражает факторы, ограничивающие предложение, с учетом которых признаются системы, и период времени, необходимый для того, чтобы 100% предлагаемой продукции было сертифицировано.
- Растущим фактором формирования спроса являются государственные закупки.

Потенциальный объем предложения продукции сертифицированных лесов, по грубым оценкам, составляет около 300 млн м³ сертифицированного круглого лесоматериала. Однако большая часть сертифицированной продукции продается без указания о сертификации — поставщики утверждают, что во многих сегментах рынка и со стороны конкретных потребителей «отсутствует спрос на сертификацию». Не на всех рынках импорта существует спрос на конкретную сертифицированную продукцию.

С другой стороны, некоторые поставщики видят для себя возможности для увеличения своей доли на рынке за счет продажи сертифицированной продукции. Со стороны многих торговых организаций наблюдается растущий интерес в получении сертификатов полного цикла производства в целях укрепления репутации ответственных компаний. В результате этого формируются некоторые новые товаропотоки, обусловленные балансом спроса и предложения. Влияние этой тенденции на цепочку предложения проявится через некоторое время, однако оно будет весьма значительным. Например, Китай в настоящее время сталкивается с требованиями в отношении сертификации при экспорте продукции глубокой переработки на европейский рынки, что, в свою очередь, окажет влияние на источники импорта.

Некоторые крупные покупатели (ИКЕА, Home Depot и др.) пришли к выводу, что в краткосрочной перспективе невозможно обеспечить поставки полностью сертифицированной продукции. Это привело к появлению поэтапных подходов к решению проблемы, которые обладают рядом общих элементов.

1. Доказательство законности в качестве минимального требования.
2. Указание происхождения лесоматериалов.

3. Критерии поэтапного отказа от продукции из лесов, поставки из которых являются неприемлемыми для покупателя (например, лесоматериалы, заготовленные на охраняемых территориях, в заповедных лесах, из исчезающих пород деревьев и т.п.).
4. Заключительный этап: требование полномасштабной сертификации.

Уже в 2000 г. страны «большой восьмерки» взяли на себя обязательство закупать лесную продукцию только из «законных и устойчивых источников». Это привело к разработке требований, связанных поставками древесины с тем, чтобы при осуществлении государственных закупок предпочтение отдавалось лесоматериалам, произведенным законными способами (и на основе устойчивого лесопользования). По-прежнему предметом обсуждения является вопрос о том, следует ли применять указанные критерии на этапе присуждения контрактов на государственные закупки, или эти критерии должны использоваться только в качестве дополнительной информации. В любом случае, вероятно, будут приняты некоторые условия, касающиеся правил государственных закупок древесины и лесоматериалов. Как минимум, применение этих критериев должно носить открытый и недискриминационный характер. Самой передовой страной в этом отношении является Великобритания, правительство которой разрабатывает методы осуществления государственных закупок на основе поэтапного подхода (вставка 2).

Вставка 2. Государственные закупки: предложение Правительства Великобритании

Поэтапный подход

1. Законность:
 - а) производитель обладает законными правами на лесопользование;
 - б) производитель соблюдает законодательство и технологии данной страны в части, касающейся управления лесами и уменьшения последствий лесопользования для населения и окружающей среды.
2. Законность и переход к практике устойчивого управления лесами.
3. Законное и устойчивое лесопользование.

Заявление Правительства Великобритании, 2003 г.

Сертификация является одним из возможных средств доказательства законности при осуществлении государственных закупок. Однако при этом требование законности товара должно быть четко указано в качестве одного из критериев сертификационного стандарта. Однако поставщики будут иметь и другие возможности для доказательства того, что их продукция, если она не сертифицирована, отвечает требованиям законности. Для этого, вероятно, потребуется введение отдельных процедур сертификации/проверки законности.

Вряд ли по законодательству ЕС или правилам ВТО можно использовать ссылку на конкретные системы, но можно определить критерии, которым должны отвечать системы проверки/сертификации.

Сертификация долгосрочной лесной концессии

Более 30% сертифицированных лесов в мире являются государственными. Например, в Канаде управление этими лесами осуществляют частные структуры на основе лесной концессии. До сих пор в мире есть лишь несколько примеров сертификации лесов, отданных в концессию.

Сертификация представляет собой процедуру с фиксированными издержками и предполагает большой эффект масштаба. Следовательно, в отношении больших лесных площадей, часто управляемых сильными организациями, использующими эффективные системы управления, можно относительно легко обеспечить экономическую эффективность сертификации. Однако необходимо соответствующим образом установить права лесовладения и обязанности держателей концессии в отношении управления лесами, сохранения окружающей среды и решения социальных вопросов.

Сертификация долгосрочных лесных концессий обладает рядом преимуществ по сравнению с краткосрочной арендой. Различия между этими двумя формами в кратком виде представлены в табл. 2.

Таблица 2. Сертификация лесной концессии и краткосрочной аренды

Отдельные аспекты	Концессии, долгосрочная аренда, ведение лесохозяйственной деятельности самими государственными структурами	Краткосрочная аренда
Обязанности участников	Обязанность по комплексному управлению лесами и лесозаготовками на долгосрочной основе	Разделение обязанностей между владельцем ресурсов и арендатором
Основные сертификационные требования	Права лесовладения, демаркация границ, план управления (стратегический), планы эксплуатации, исследования биоразнообразия, социально-экономические аспекты, системы внутреннего мониторинга и контроля и т.д.	
Возможная роль сертификации	Сертификация может быть условием концессионного договора	Соблюдение соответствующих частей сертификационного требования в договоре аренды
Держатель сертификации	Концессионер	Владелец ресурса (лесхоз, государственное предприятие и т.д.)

Было бы «легче» и экономически эффективнее применять сертификацию в лесах, управляемых на основе лесной концессии, чем в случае краткосрочной аренды. Однако сертификация может также применяться в по-

следнем случае при условии четкого определения обязанностей и стандартных требований как к владельцу ресурса, так и к арендатору.

Сравнение обязательной и добровольной сертификации

Российская Федерация является единственной страной в мире, в которой существует система обязательной сертификации. Однако возможно, что некоторые другие страны в своих юридических требованиях также будут ссылаться на стандарты сертификации или проведение аудита третьей стороной. Последний подход уже применяется в некоторых развивающихся странах.

В табл. 3 приведено сравнение обязательной и добровольной сертификации. Между двумя этими системами существует ряд различий.

- Различия в целях: обязательная сертификация направлена на обеспечение соблюдения требований закона, тогда как добровольная сертификация представляет собой сигнал для рынка.
- В связи с этим существуют различия в объеме и уровне стандартных требований.
- Могут отличаться органы, осуществляющие аудит (в первом случае это государственные органы, а во втором — независимая третья сторона).
- Есть также отличия в заявлениях и сертификатах.

В этой связи необходимо рассмотреть ряд вопросов.

- Добавленная стоимость обязательной сертификации.
- Издержки (прямые и косвенные) одновременного существования двух систем.
- Совместимость требований, применяющихся в рамках обоих подходов.
- Признание правительством системы добровольной сертификации.

Однако оба инструмента могут существовать на взаимодополняющей основе, поскольку соблюдение закона является одним из основных требований сертификации. Обе системы предусматривают проверку производственной цепи. Более того, если обязательная сертификация осуществляется независимыми, признанными органами, то разница заключается только в масштабах аудита.

Предполагается, что правительства не должны принимать непосредственное участие в процессе рыночной сертификации, осуществляемой третьей стороной. Однако они играют важную роль в стимулировании приме-

Таблица 3. Сравнение добровольной и обязательной сертификации

	Обязательная сертификация	Добровольная сертификация
Цель	Проверка соблюдения закона в области управления лесами	Проверка соблюдения стандартов УЛС, сигнал рынку
Требования	Соблюдение законодательства	Соблюдение законодательства + добровольные стандарты, предъявляющие более высокие требования, чем правила
Разработка требований	Под руководством правительства	Принятие стандартов на основе независимого прозрачного процесса с участием заинтересованных сторон
Органы сертификации	Государственные уполномоченные органы или, по контракту, частные органы сертификации третьей стороной	Частные органы сертификации (третья сторона)

нения сертификации как инструмента устойчивого лесопользования, включая следующие меры.

1. Создание благоприятных условий для устойчивого лесопользования, включая обеспечение адекватной и последовательной правовой, социальной и политической базы.
2. Обеспечение долгосрочного гарантированного права лесовладения.
3. Определение необходимых правовых требований в области управления лесами.
4. Эффективный контроль за соблюдением правил и норм.
5. Обеспечение поддержки и создание стимулов для внедрения принципов устойчивого лесопользования и его сертификации, устранение возможных отрицательных стимулов.
6. Применение критериев государственных закупок, в которых может учитываться применение поэтапных подходов к сертификации.

Выводы

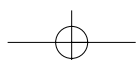
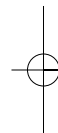
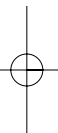
- Схемы добровольной сертификации формируются под воздействием рынка, и, по-видимому, на международных рынках сохранится существование параллельных систем. Можно ожидать, что различия между стандартами и схемами постепенно будут сокращаться. Предусматривается взаимное признание схем, однако в силу конкуренции не все системы смогут участвовать в этом процессе.
- Рыночные требования к сертификации отличаются друг от друга в различных регионах (Европа, Китай, Япония и др.). Пройдет время прежде, чем сертификация станет одним из основных требований на всех крупных рынках импорта. Однако российские поставщики

будут все чаще сталкиваться с требованиями в отношении сертификации.

- Опыт других стран показывает, что возможна разработка российского подхода к сертификации, отвечающего международным требованиям. Однако важно обеспечить должный учет этих требований и установить тесное взаимодействие с международными схемами, со стороны которых впоследствии может потребоваться утверждение российской системы.
- Учитывая огромные запасы ресурсов и разнообразие условий в России, вероятно, потребуются внедрение региональных стандартов. Для последующего принятия региональных стандартов было бы целесообразно разработать общенациональную основу. В разработке стандартов должны принимать участие все заинтересованные стороны. Это одна из основных проблем развития сертификации в России.
- Необходим тщательный анализ эффективности затрат и выгод обязательной сертификации. В случае, если система обязательной сертификации будет по-прежнему применяться, она, вероятно, должна осуществляться третьей стороной, что обеспечит ее признание на рынке. В этой связи необходимо учитывать другие цели сертификации (например, повышение уровня соблюдения законов).



Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения



Глава 13

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА И ФОРМИРОВАНИЕ СТОИМОСТИ ЛЕСА: ОПЫТ ШВЕДСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЛЕСОПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Я. Эклунд,
советник Шведской федерации
лесопромышленных предприятий

Обеспечение общественной поддержки лесному хозяйству и лесной промышленности

Во всех странах лесное хозяйство и лесная промышленность являются одним из компонентов т.н. «глобального бизнеса», основа которого — сырьевые материалы Мирового леса. При этом производимые товары относятся к продукции бытового назначения, конечным потребителем которых являются простые люди. А ведь не секрет, что общественность выражает серьезную обеспокоенность состоянием окружающей среды и практикой использования мировых лесных ресурсов.

Поэтому будущее лесной промышленности в значительной степени зависит от того, насколько конечный потребитель продукции лесной промышленности доверяет применяемым методам лесопользования и управления лесами, на которых базируется деятельность лесной промышленности.

Шведский опыт в этой области можно изложить в нескольких предложениях.

Прозрачность — собственность на леса, управление лесами и торговля древесиной должны быть полностью прозрачны и открыты для общественности.

Независимый аудит — лесное хозяйство, лесная промышленность и органы государственного регулирования должны обладать определенным кредитом доверия в обществе в плане надлежащего управления лесами. Для общества самым убедительным и эффективным свидетельством соответствия применяемых методов установленным требованиям является сертификация силами третьей стороны в соответствии с одной из уже действующих систем сертификации.

Сотрудничество с основными заинтересованными сторонами — в таких лесных странах, как Россия и Швеция, леса используются в самых разных целях — для отдыха, сбора ягод и грибов, охоты, рыболовства и так далее. Необходим постоянный диалог с группами населения, которые занимаются указанными выше видами деятельности. В рамках такого механизма общественность, с одной стороны, будет получать информацию о намечаемых лесохозяйственных работах. С другой стороны, лесовладельцы и лесопользователи смогут использовать опыт и знания указанных групп населения.

Связи с общественностью — для обеспечения широкой поддержки и всестороннего понимания со стороны общественности необходимо информировать население по таким вопросам, как использование леса для производства товаров бытового назначения; основные методы управления лесами; роль лесной промышленности в экономике страны. При этом информационный материал, распространяемый через средства массовой информации, должен быть изложен на простом и понятном для населения языке.

Самым ценным вкладом России, как одной из самых крупных «лесных держав» мира, а в будущем, возможно, и одной из самых крупных лесопромышленных наций, в поддержку инициативы «Глобальный лесопромышленный бизнес» и в поддержку мирового сообщества в целом будет реализация Концепции развития лесного сектора в Российской Федерации.

Как формировать стоимость леса

Роль лесов в жизни человека многообразна. Леса, например, являются

Частью глобальной экологической системы — источником

- кислорода;
- воды;
- пищи.

Местное население использует леса в целях

- заготовки дров;
- сбора ягод и грибов;
- охоты;
- отдыха.

Леса являются также частью экономической системы.

- Это сырьевая база для лесной промышленности.
- Леса представляют финансовую ценность.
- Леса обеспечивают занятость.

Надо полагать, что участники данного семинара под основной экономической ценностью леса понимают наличие сырьевой базы для промышленности и возможность создания для общества дополнительной стоимости на основе этой базы.

В настоящее время среди специалистов лесного хозяйства Российской Федерации ведется оживленная дискуссия относительно уровня попенной оплаты. Лично я предпочитаю пользоваться термином «попенная стоимость», порядок формирования которой изображен на *рис. 1*.

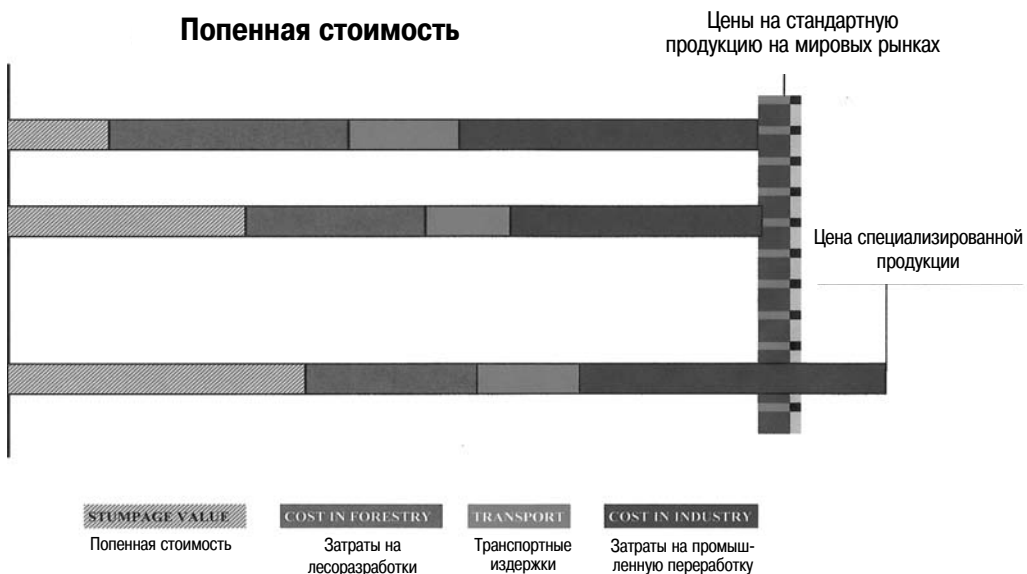


Рисунок 1. Оценка цены древесины на корню

Под «попенной стоимостью» понимается, по определению, стоимость древесины за вычетом затрат на лесопромышленные операции и транспорт.

Как правило, стоимость древесины определяется мировыми ценами на такую стандартную продукцию лесной промышленности, как товарная целлюлоза, газетная бумага, чистообрезные пиломатериалы и т.д.

Поэтому попенную стоимость можно увеличить либо за счет снижения затрат на лесозаготовки, транспорт и промышленную переработку древесины, либо за счет изготовления продукции, рыночная стоимость которой выше, чем стоимость стандартной продукции.

Добиться этого можно лишь за счет согласованных действий органов управления лесами, лесохозяйственных и лесопромышленных предприятий.

С учетом опыта моей работы в данной области позволю поделиться с вами следующим выводом, который, как мне кажется, будет небесполезен и для лесной отрасли России.

РЕГУЛИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ НЕВПРАВЕ
УСТАНАВЛИВАТЬ
ПОПЕННУЮ ПЛАТУ

ПОПЕННАЯ СТОИМОСТЬ
ФОРМИРУЕТСЯ
СОВМЕСТНО РЕГУЛИРУЮЩИМИ ОРГАНАМИ, ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫМИ
И ЛЕСОПРОМЫШЛЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

От имени Шведской федерации лесопромышленных предприятий желаю представителям лесной отрасли России всего наилучшего в деле развития лесного хозяйства Российской Федерации.

Глава 14

ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ (КРАТКАЯ СПРАВКА К РЕГИОНАЛЬНОМУ АНАЛИТИЧЕСКОМУ ДОКЛАДУ ВСЕМИРНОГО БАНКА)

М. Кротт, профессор (Германия),
М. Зуттер (Австрия)

Предпосылки и задачи

Специалисты Всемирного банка по региону стран Европы и Центральной Азии проводят обзор механизмов управления, финансирования и реформирования лесного хозяйства в европейских странах с целью оказания помощи текущим и будущим реформам в этой сфере в странах с переходной экономикой. Исследование направлено на то, чтобы распространить уже накопленный опыт и помочь процессу принятия решений в ходе управления изменениями в данной отрасли. Прикладной характер данного исследования направлен на то, чтобы его данные могли применяться странами, для которых оно предназначено, в ходе проведения ими институциональных преобразований. В содержании исследования можно выделить два аспекта.

- Определить возможные варианты организации и финансирования, наиболее полно удовлетворяющие многогранным функциям лесов в европейских странах с переходной экономикой (к чему стремиться?)
- Пролить свет на процесс организационных преобразований и распространить имеющийся в этой сфере опыт в целях оказания содействия странам в проведении успешных реформ (как этого достичь?).

Большинство стран региона переживает процесс корректировки своих организационных структур с целью их лучшего вхождения в новые экономические, политические и социальные условия. Помощь странам в перестройке с целью получения сильных организационных и финансовых механизмов вышла на первый план в программе работы Всемирного банка в странах Европы и Центральной Азии в лесном секторе экономики. Лесное хозяйство понимается здесь в самом широком смысле, включая сохранение среды обитания и разнообразия биологических видов. Смысл данной работы заключается в том, чтобы обеспечить выживание лесов как возобновляемых природных ресурсов и природных экосистем и оптимизировать их вклад в экономический рост государств—членов Всемирного банка, а также в повышение жизненного уровня их населения.

В исследовании будет проведен сопоставительный анализ ситуации со странами Западной Европы, Канадой, США и Новой Зеландией. Хотя основной упор в данном исследовании делается на европейские страны с переходной экономикой, оно также будет учитывать другие страны региона, перед которыми стоят подобные задачи переходного периода.

Задача 1: анализ вариантов организации и финансирования лесной отрасли

В данной задаче преследуется цель дать общий обзор всего диапазона вариантов организации лесного хозяйства, чтобы показать, как эти варианты могут учитывать те или иные аспекты управления лесным хозяйством в странах Европы и Центральной Азии. Эта задача направлена на описание существа процесса реформирования. Она призвана ответить на вопрос «К чему стремиться?» и при этом подразумевает следующие этапы.

Этап 1. Описание текущих организационных и финансовых механизмов по каждой стране, оценка их сильных и слабых сторон. Анализ по отдельным странам уделит внимание соотношению государственной и частной форм собственности в целом, а при анализе непосредственно государственного сектора будут отражены такие вопросы, как организационные структуры государственных служб, законодательно-нормативная база, частное и государственное владение лесами, источники финансирования и расходы госбюджета, а также управление кадровыми ресурсами. При этом будут использованы показатели количественного и качественного порядка для сопоставления уровня прочности организационных механизмов и результативности их работы в разных странах.

Этап 2. Выявление задач на переходный период, стоящих в настоящее время перед странами данного региона, либо в региональном разрезе, либо путем сопоставления нескольких групп государств (в чем заключаются несоответствия между существующей организацией лесного хозяйства и новой экономической и политической ситуацией?). Описание того, как более продвинутые западные страны решали и решают задачи такого рода.

Этап 3. Разбивка организационных и финансовых механизмов по группам в зависимости от ограниченного числа используемых моделей и представление их в виде вариантов и альтернатив, которые могут быть использованы странами с переходной экономикой. Описание сильных и слабых сторон различных моделей с точки зрения сверхзадач, стоящих перед такими странами в переходный период, и с учетом множества аспектов управления лесами в странах региона.

Этап 4. Уроки, извлеченные из практического опыта, которые можно учесть при определении широких целей реформирования этого сектора в странах региона, с точки зрения как региона в целом, так и отдельных групп стран. В этих рекомендациях будут представлены предпочтительные варианты развития событий, а также запасные варианты, занимающие вто-

рое место с точки зрения предпочтительности, с дополнительными вариантами.

Задача 2: анализ процесса реформирования

Человеческий фактор занимает центральное место в определении работоспособности тех или иных общественных институтов, и теория управления изменениями ставит человека в центр процесса реформирования. Эта задача ставит перед собой цель объяснения динамики институционального развития и поведения всех участников в ходе всего процесса изменения для того, чтобы помочь в принятии решений по разработке и успешному проведению реформ в жизнь. Эта задача уделяет основное внимание процессу реформирования. Она призвана дать ответ на вопрос «Как достичь делаемого результата?» и подразумевает прохождение следующих этапов.

Этап 1. Описание прошлых и нынешних усилий по реформированию организаций в лесной отрасли каждой страны: каковы задачи и самые последние изменения и тенденции? Каковы достижения, риски, основные факторы? Помещение страны на свою ступеньку «Пирамиды» в качестве инструмента для планирования разумного управления лесным хозяйством.

Этап 2. Анализ отдельных примеров, представляющих интерес на региональном уровне. В этом анализе будут выделены и проиллюстрированы основные принципы и факторы, влияющие на процесс реформирования. Факторы, определяющие успех реформы, будут определяться на уровне динамики развития самой организации и внутри всей ситуации в стране, а также в связи с общемировыми процессами и с наличием поддержки международных организаций. Все эти факторы будут перечислены в порядке их важности на всем протяжении процесса изменений. Анализ особо отметит фазы и логические последовательности событий, условия, предворяющие процесс реформ, и пусковые механизмы для их начала, а также факторы, способствующие успеху тех или иных начинаний, риски и обстоятельства, смягчающие их воздействие, а также альтернативные меры. Насколько возможно, будут применяться качественные или количественные показатели для определения действия положительных или отрицательных факторов. Этот этап призван предоставить лицам, принимающим решения в ходе процесса реформирования, своего рода сетевой график для управления процессом перемен и отслеживания хода этого процесса.

Этап 3. Извлеченные уроки и рекомендации консультантов а) руководству, принимающему решения в странах с переходной экономикой в отношении того, как управлять процессом перемен с самого начала подготовки реалистичной программы вплоть до воплощения ее в жизнь; б) Банку о том, как обеспечивать эффективную помощь странам-клиентам, используя различные инструменты. Эти рекомендации будут сформулированы по реги-

ональному принципу или для отдельных групп государств, с конкретными примерами в отношении отдельных стран или проектов и займов, финансируемых Банком.

Содержание исследования по Задаче 1: анализ вариантов организации и финансирования лесной отрасли

Обзор разных вариантов по организации государственных институтов и финансовых механизмов будет проведен по следующим направлениям.

*** Соотношение государственного и частного секторов.** В исследовании будет широко представлена вся палитра функций, которые должен выполнять лесохозяйственный сектор, и описано распределение этих функций между государственной и частной формами собственности. В основном исследование призвано дать ответ на вопросы, в чем заключаются основные обязанности государственного сектора и какие функции он может разделить с частным сектором или поручить, передать ему? Особое внимание будет уделено той позиции, которую должно занять государство в свете новых задач, стоящих перед лесным хозяйством, таких как сертификация частных и государственных лесных угодий. Перерабатывающая промышленность и сбыт готовой продукции также найдут свое отражение в этом исследовании.

Внутри государственного сектора анализ будет осуществлен по пяти основным направлениям.

*** Организационная структура государственных служб.** Исследование призвано изучить государственные институты управления и предприятия, находящиеся в государственной собственности, на момент проведения исследования. Как они взаимодействуют с такими межведомственными органами, как министерство финансов? Какими полномочиями они обладают и в чем заключается несоответствие с фактическим положением дел? Где наблюдаются случаи дублирования полномочий и/или пробелы в наделении полномочиями и как можно улучшить ситуацию? До какой степени разделены нормативно-надзорные функции и коммерческая и управленческая деятельность?

*** Законодательная база и инструкции.** В исследовании будет дана краткая оценка законодательных основ и инструкций, по которым живет данный сектор, и отмечены основные сильные и слабые стороны с этой точки зрения, а также недостающие звенья в этих основах, если они есть. Будет четко определен юридический статус существующих органов, показаны возможные и невозможные варианты в рамках существующей нормативно-правовой базы и намечены направления, по которым требуется дальнейшее совершенствование.

*** Государственное и частное владение лесными угодьями.** В исследовании будут отражены различные категории государственного и ча-

стного владения лесными угодьями (собственно государственное владение, муниципальная собственность, частные владельцы — физические лица, отдельные группы людей, отрасли промышленности и предприятия). Отдельно будут рассмотрены задачи государства в отношении каждой из категорий владельцев, оценка ожиданий частного сектора в отношении того, что должно им дать государство: предоставление, консультация по специальным вопросам, надзор, финансирование и т.п.

* **Источники финансирования и общественно-государственные расходы.** В исследовании будут тщательно проанализированы существующие системы получения доходов из лесных угодий, выделения ресурсов лесохозяйственным организациям, а также оборот средств внутри самих этих организаций. Являются государственные службы самофинансируемыми или дотационными предприятиями? В чем состоит роль ведомственных внебюджетных фондов? Как отражается действующий бюджетный механизм на качестве организационной работы? Какие лесохозяйственные функции должны финансироваться за счет бюджетных средств? На каком уровне необходимо оказывать бюджетную помощь частным владельцам лесных угодий (если вообще ее оказывать) и за выполнение каких функций; как при этом перечислять им средства? Какова система налогообложения и другие механизмы для установления ценового доступа к лесу и его продуктам?

* **Управление кадровыми ресурсами.** Человеческий фактор занимает центральное место в определении работоспособности тех или иных общественных институтов. Исследование займется изучением системы управления кадровыми ресурсами (программа повышения квалификации персонала, положение государственных служащих), чтобы определить, как это управление влияет на качество работы персонала и его готовность к изменениям. В исследовании будут изучены препятствия, которые необходимо устранить, система ответственности и отчетности, а также положительных стимулов, которую надо внедрить, чтобы улучшить работу учреждений.

* **Взаимодействие с частным сектором / гражданским обществом.** Уделяя основное внимание общественным институтам, исследование также оценит взаимосвязь реформирования государственного сектора и развития частного сектора и/или гражданского общества. Какова степень готовности частного сектора (например, лесной промышленности) и сельских общин (например мелких земельных собственников) к тому, чтобы взять на себя новые обязанности, возникающие в связи с приватизацией и реституцией земель? Что сдерживает здоровую конкуренцию между частными владельцами (например, зарегулированность сектора при недостаточной работе по соблюдению законности, оставшиеся монополисты или привилегии или отсутствие прозрачности в принятии решений)? Например, в России приватизация крупных лесохозяйственных предприятий не оказала сильного воздействия на обрабатывающую промышленность, так как в ней по-прежнему преобладают неэффективные жестко связанные

между собой и привязанные к одному покупателю холдинги. Более того, приватизация лесозаготовительных и деревообрабатывающих предприятий не привела к росту эффективности производства.

Идея для сопоставления и выявления новаторских подходов

Типы государственных органов в лесной отрасли в зависимости от стоящих перед ними задач

Идея сопоставления в общемировом масштабе основана на определении государственных органов в лесной отрасли в зависимости от стоящих перед ними задач. Задачи государственных органов можно разделить на те, какие присущи государственному органу власти в лесной отрасли, с одной стороны, и на те, что связаны с управлением лесными угодьями, находящимися в государственной собственности — с другой.

Главной задачей органа государственной власти является регулирование, означающее соблюдение всех связанных с лесной отраслью законов на всей территории лесных угодий страны. Регулирование получает поддержку со стороны планирования лесохозяйственной деятельности, при этом само планирование осуществляется на государственном, региональном или местном уровне. В большинстве стран, где раньше существовала плановая экономика и весь процесс осуществлялся из центра, до сих пор планирование в государственных органах управления лесной отраслью носит довольно напряженный характер, при этом зачастую ограничивается деятельность местных органов или частных организаций в лесном хозяйстве. Помимо реализации нормативно-правовой базы, государственные органы в лесной отрасли играют ведущую роль в формировании политики лесопользования и разработке новых законодательных актов. До определенной степени такая деятельность носит неформальный характер, тем не менее она очень важна для лесного хозяйства.

Как только в стране появляется частная собственность на лесные угодья или происходит процесс приватизации, начинают расти функции власти. Новые частные владельцы или мелкие арендаторы постоянно нуждаются в расширении своих угодий, требуют финансовой и экспертно-технической помощи, чтобы достичь высокого уровня устойчивого лесопользования. Сочетание регулирующих мер с финансовой помощью и расширением участков лежит в основе успеха современного управления лесной отраслью со стороны государственных органов.

Задача управления включает в себя ответственность за лес, находящийся в государственной собственности, управление государственными активами и управление собственно лесными угодьями. Кроме того, государственные органы, руководящие лесной отраслью, могут также управлять де-

ревообрабатывающей промышленностью и промышленностью по переработке недревесных лесных продуктов. Приватизация наиболее успешно проявила себя в переработке древесных и недревесных продуктов леса. К тому же управление государственными лесами и государственными активами может быть экономически усилено при использовании процедур частного управления.

Различные страны выбирают разные варианты по распределению обязанностей за выполнение разнообразных задач среди разных органов. Например, в Баварии и до сих пор в России имеется единый государственный орган в лесной отрасли, который выполняет все задачи, в то время как в Австрии власть и управление государственными лесами строго разграничены. Данная аналитическая работа опишет разные государственные органы и их задачи в качестве основы для сравнения.

Исполнение своих функций государственными лесохозяйственными институтами

О качестве работы государственных лесохозяйственных институтов необходимо судить в соответствии с четкими стандартами, значимыми для всех стран. Для всех таких органов в лесной отрасли важнейшее значение имеют четыре цели.

1. Сохранение экологического потенциала леса

Лес является основой выживания институтов власти в лесной отрасли. Никакая лесохозяйственная организация, разрушающая лес, долго не продержится. Этот принцип так же стар, как принцип устойчивого лесопользования, не приводящего к истощению лесных богатств.

2. Служение интересам лесопользователей

Лесохозяйственные институты не могут существовать только за счет одних лесов, они нуждаются в поддержке со стороны лесопользователей. В связи с этим организации должны чутко реагировать на запросы различных пользователей, налаживать контакты с ними, развивать партнерские отношения, заручаться их доверием или же завоевывать их расположение как клиентов на рынке древесной и не древесной продукции лесов. Служение интересам пользователей лишь частично выступает в виде удовлетворения рыночного спроса. Важную часть потребления леса составляет бесплатное пользование его благами: дровами, грибами, ягодами, местами для отдыха, а также ценностями сбереженной природы. Кроме того, важной составной частью пользования лесом являются такие общественные блага, как защита почвы от эрозии или поглощение углекислого газа. Государственные организации в лесной отрасли отвечают за удовлетворение всего спроса, значительно превосходящего интересы коммерческого производства, связанного с лесной продукцией и управляемого рыночным спросом.

3. Демократичный подход к принятию решений в лесной отрасли

Лесное хозяйство находится под значительным влиянием политической, социальной и экономической ситуации. Лесная промышленность, изменения в моделях землепользования, развитие сельских районов, а также загрязнение атмосферы могут серьезно влиять на лесопользование. Поэтому государственные организации в этой области, занимающие активную позицию, стараются играть важную роль в обсуждении и формировании социальной и политической среды. Они устанавливают партнерские отношения с различными заинтересованными лицами, выявляя противников и организуя союзы в интересах целей разумного лесопользования.

4. Экономическая целесообразность

Экономическая целесообразность является основой выживания лесохозяйственных организаций в условиях конкурентной борьбы. *Никакая государственная организация в этой области не сможет стабильно работать, если ту же работу более эффективно и с меньшими затратами не сможет выполнить какая либо другая организация другой формы собственности.*

Элементы организации, обеспечивающие высококачественную работу

Качество работы различных лесохозяйственных организаций будет оцениваться с помощью четырех целей. Никакой из существующих институтов власти и управления в лесном хозяйстве не является лучшим с точки зрения всех четырех целей. Например, та государственная организация, которая занимается в основном управлением лесами, находящимися в государственной собственности, может ориентироваться в основном на то, чтобы добиться высокой экономической эффективности. Такая организация может добиться максимального извлечения прибыли за счет использования всех возможностей, предоставляемых рынком в области древесной и недревесной продукции, получаемой из государственных лесов. В противоположность ей другая организация в лесной отрасли, отвечающая и за управление государственными лесами, и за выполнение властных функций, должна удовлетворять интересы более широкого круга пользователей. Общественные интересы, связанные с ведением лесного хозяйства экологически безопасными методами и сформулированные в государственных программах, будут иметь тот же вес, что и цели, связанные с максимальным извлечением прибыли. В этом случае вся организация будет в большей степени ориентирована на служение экологическим и экономическим целям лесной отрасли.

Сопоставление позволит начать поиск ответа на вопрос о том, какие организационные элементы определенных институтов государственного управления лесной отраслью приводят к тем или иным результатам деятель-

ности в этой сфере и вносят вклад в достижение поставленных конкретных целей.

Например, первый тип институциональной организации лучше, чем второй тип, отвечает целям сохранения экологического потенциала леса. Внутри первого типа можно обнаружить целый ряд новаторских решений, приводящих к хорошим результатам в работе. В частности, такими организационными элементами могут быть конкретные государственные программы, обеспечивающие приток опытных специалистов и финансовых средств на осуществление программ по оценке экологии. Другим таким элементом может явиться процесс планирования, предполагающий взаимодействие всех заинтересованных сторон и способный обеспечить удовлетворение их интересов. Институты государственной власти в лесной отрасли могут занять сильную позицию в роли посредника, улаживающего различные противоречия друг другу интересы разнообразных пользователей леса.

Различные новаторские организационные подходы приводят к высокому качеству работы по охране окружающей среды институтов государственной власти в лесной отрасли, относящихся к первому типу. Интересно будет взять некоторые новаторские подходы из первого типа и применить их к институтам второго типа, чтобы улучшить результаты работы последних в сфере экологии. Существующая организация лесной отрасли может быть усовершенствована за счет использования конкретного опыта других стран. Выявляя перспективные новаторские подходы к организации лесной отрасли в разных странах, данный проект поможет распространить практический опыт, который может быть приспособлен для использования в другой стране. Уделяя пристальное внимание конкретным организационным элементам новаторского подхода в лесной отрасли, проект поможет изучить такой опыт. При этом необязательно менять всю организационную структуру, потому что каждый институт в лесной отрасли может совершенствоваться поэтапно.

Сотрудничество ради получения новаторских и проверенных опытом результатов

Консультанты Кротт и Зуттер проведут основной анализ, основанный на многостороннем опыте институтов государственного управления лесной отраслью в разных странах. Наилучших результатов в таком исследовании невозможно достичь без совместной работы со специалистами из других стран.

Аналитическая работа по первой задаче началась 1 января 2003 г. Консультанты посетят несколько стран для проведения встреч со специалистами. На начальном этапе будет подготовлен обзорный доклад по государственным институтам организации лесной отрасли на основе печатных источников, а анкеты с вопросами для специалистов уже высланы всем охваченным данным исследованием странам в феврале 2003 г.

Основным результатом данной работы будет отчет Всемирного банка, предназначенный прежде всего для а) стран—клиентов Всемирного банка, в которых происходит реорганизация лесной отрасли на уровне министерств, отвечающих за лесное хозяйство, финансирование, реформирование государственного сектора, а также для специалистов и руководителей высшего звена, вовлеченных в процесс реформирования; б) Всемирного банка на уровне руководящего звена и специалистов, непосредственно работающих по данному вопросу. Отчет предполагалось завершить в 2003 г., после чего он будет широко распространяться среди основных его вышеупомянутых потребителей и ряда других международных организаций.

Глава 15

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ СЕМИНАРА

Г.Дитерле,
Всемирный банк

Выводы

1. Участники Семинара, включая представителей правительственных органов, руководящих сотрудников и специалистов лесных ведомств стран Восточной Европы и СНГ, представителей лесной промышленности и неправительственных организаций, международных организаций и ведущих экспертов из разных стран мира, выявили и обсудили следующие шесть факторов, определяющих основные направления процессов преобразования институциональной структуры лесного сектора стран с переходной экономикой.

1) За последние десять лет произошло радикальное изменение делового климата в области управления лесами и лесной промышленности. Большинство европейских стран (включая страны СНГ) приступило к осуществлению процессов институциональной адаптации. Необходимость преобразований обусловлена следующими ключевыми причинами: а) глобальная или международная конкуренция становится все более важным фактором систем управления лесами в странах с переходной экономикой. Динамика мировых рынков все больше диктуется спросом, в связи с чем возрастают требования в отношении обеспечения прозрачности процессов производства, контролируемости воздействий на социальную сферу и окружающую среду и проведения лесной сертификации; б) усиление конкуренции и сокращение размеров прибыли заставляют бизнес повышать эффективность, быть менее расточительным и усиливать ориентацию на планирование; в) сокращающиеся объемы государственного финансирования лесоустройства во многих странах могут создать серьезную угрозу для устойчивости и обеспечения социальных, культурных и экологических полезностей леса. Недостаточный объем финансирования надзора и контроля лесных операций может способствовать развитию незаконной деятельности и обострению проблем государственного управления.

2) Неблагоприятный инвестиционный климат по-прежнему является одним из основных препятствий для развития лесопромышленного комплекса стран с переходной экономикой. Одной из наиболее серьезных проблем, сдерживающих приток иностранных и отечественных инвестиций в лесную промышленность, является неопределенность в отношении прав долгосрочного пользования лесными ресурсами. Ключевыми факторами благоприятного инвестиционного климата, влияющими на готовность иностранных лесопромышленных предприятий инвестировать средства в ближайшем будущем, являются не себестоимость и условия произрастания древесины, а наличие надежной организационно-правовой базы и благоприятной политики, включая а) благоприятный политический климат; б) рациональную правовую систему и справедливую схему разделения доходов с четким определением прав собственности, владения и пользования лесами; в) систему налогообложения, обеспечивающую эффективность и приумножение богатства; г) возможности репатриации прибыли; д) комплекс инструментов для снижения рисков и е) прозрачность и эффективное участие всех законных заинтересованных сторон, включая наличие информации о принимаемых решениях в области инвестиций, и т.д. Из этого следует, что ключевыми факторами успешного промышленного развития являются доверие к административной системе и качественное государственное управление.

3) Системы владения и пользования лесами должны обладать гибкостью и отражать особенности условий произрастания леса и общей ситуации. Концессия и долгосрочная аренда представляются оптимальными механизмами для территорий с большими запасами леса и высоким потенциалом для получения прибыли. Однако лесохозяйственные структуры местного уровня (например, лесхозы) должны обладать достаточной гибкостью, чтобы осуществлять правильный выбор из набора вариантов организации лесопользования для достижения целей ведения лесного хозяйства и управления лесами и обеспечения их долгосрочной финансовой/экономической жизнеспособности. Необходимо четко определить права и обязанности владельцев лицензий на ведение лесохозяйственной деятельности и периодически оценивать их работу. Необходимо обеспечить внедрение практики долгосрочного устойчивого лесного хозяйства и механизмы, сокращающие стимулы для краткосрочной эксплуатации лесов. Для обеспечения объективной оценки и подтверждения долгосрочных лицензий (на 50—100 лет) следует ввести требование об их продлении каждые 5—10 лет при условии качественной работы. Неотъемлемыми условиями долгосрочных лицензий на ведение лесохозяйственной деятельности должны быть комплексное лесоуправление на ландшафтной основе, использование методов работы, соответствующих принципам устойчивого лесоуправления, и воспроизводство лесов наиболее прогрессивными способами.

4) Соответствующие системы сбора рентных платежей за ресурсы и налогообложения и рациональное финансирование лесо-

управления являются ключевыми элементами максимизации лесного дохода. Большинство стран Восточной Европы получают лишь малую долю потенциальной ренты. В этой связи в России планируемая реформа системы налогообложения в области природопользования имеет ключевое значение для будущего лесного сектора. Следует ограничить применение налогообложения как инструмента для сбора рентных платежей и уделить повышенное внимание предоставлению ресурсов на конкурсной основе, которое, помимо прочего, способствует устойчивости лесоправления, повышению эффективности использования сырья, снижению ущерба, наносимого окружающей среде в ходе добычи ресурсов, и приносит социальные выгоды. Важнейшим фактором, особенно в районах избыточных лесозаготовок, является использование определенной части лесных доходов для прямого реинвестирования средств и улучшения лесных ресурсов за счет осуществления таких мероприятий, как восстановление, уход, прореживание, планирование, укрепление системы социального обслуживания и т.д. Это имеет особое значение для некоторых районов северо-западной части России, где повышение продуктивности лесов является ключевым фактором обеспечения конкурентоспособности.

5) Лесная сертификация стала одним из сложившихся инструментов обеспечения выхода на рынки Западной и Северной Европы, США и, с недавнего времени, Японии, которые отличаются повышенными экологическими и социальными требованиями. Она также обладает высоким потенциалом для использования в качестве экономичного инструмента совершенствования системы государственного надзора/контроля за деятельностью на лесных территориях, предоставленных в концессию или аренду. Понятно, что только схемы добровольной, независимой сертификации третьей стороной, охватывающие всю цепочку производства лесной продукции, могут обеспечить баланс интересов потребителя, производителя и охраны природы и эффективное участие гражданского общества. Лесная сертификация должна иметь соответствующую правовую базу, институциональную структуру и политику, основанные на принципах рационального государственного управления. В России при существующих схемах арендных отношений необходимо тесное сотрудничество между предприятиями лесной промышленности и лесной службой с учетом совместной ответственности за управление лесами.

6) Процессы институциональных преобразований уже осуществляются во многих странах СНГ и Западной Европы в целях удовлетворения требований рыночной экономики и усиливающейся конкуренции. Странам, которые только планируют приступить к осуществлению таких процессов, следует учитывать опыт тех стран, где эти реформы уже завершены или проводятся в настоящее время. Общим направлением реформ является разделение государственных полномочий и коммерческих хозяйственных функций. Иногда предполагается, что такое разделение само по

себе способствует повышению эффективности государственного управления, прозрачности, совершенствованию системы государственного управления и ограничению коррупции. Однако опыт показывает, что для успешного осуществления процессов преобразований необходимо, чтобы в их основе лежали а) всесторонний анализ и разработка различных вариантов реформ (т.е., исключение «универсальных» стратегических подходов); б) политическая приверженность курсу реформ и наличие сильных лидеров процесса реформирования, которые играют важную роль в запуске процесса реформирования и осуществлении реформ; в) консультативные и многосторонние процессы, обеспечивающие учет интересов всех уровней административного управления, их участие и ответственное отношение. В странах СНГ успех институциональных преобразований в лесном секторе будет в значительной степени зависеть от правильного определения благоприятных условий работы и финансирования на местном уровне (уровень лесхоза).

Рекомендации для стран с переходной экономикой, и в частности России

2. Россия обладает огромным потенциалом для оптимизации выгод от использования леса для обеспечения экономического роста, укрепления системы социальных услуг и сохранения глобальных ценностей. Однако, если повышение объема лесного производства будет осуществляться без должного планирования и обеспечения защитных мер, то его последствия могут оказаться разрушительными. Выступления и обсуждения на семинаре показали, что критическими проблемами в намечающейся реорганизации лесопромышленного комплекса в России являются:

а) построение четкой системы договорных отношений между владельцами и пользователями государственных лесов, которая бы определяла экономические и экологические права и обязательства обеих сторон;

б) разделение административных и хозяйственных функций между государственными органами в сфере управления лесами, на которые не распространится система договоров типа «владелец—пользователь». Административные функции включают надзор и контроль в области управления лесами;

в) обеспечение финансирования государственной лесной службы для осуществления всех лесохозяйственных и охранных мероприятий в лесах, не отданных в концессию, планирования, надзора и контроля за всеми операциями.

3. Если намечается **пересмотр Лесного кодекса**, то одновременно должны быть подготовлены основные подзаконные акты для обеспечения его практического выполнения. С этой целью потребуются про-

вести углубленную аналитическую работу и общественные обсуждения в следующих направлениях:

а) институциональная и финансовая реорганизация для выработки рекомендаций по реформе местных органов лесопользования (лесхозов), с тем чтобы максимально задействовать имеющийся у них социальный капитал;

б) комплексный экономический анализ системы лесопользования с целью рационализации системы налогообложения, определения форм и уровней платы за лесопользование, привлечения частных инвестиций и построения устойчивой финансовой схемы для лесных организаций; в) рыночные инструменты и вопросы эффективности.

4. **Финансируемый Всемирным банком Пилотный проект по устойчивому лесопользованию может и должен содействовать проведению указанной работы в нескольких участвующих регионах.** Меры, запланированные в рамках проектных заданий QCBS-2 и QCBS-4, должны быть нацелены на разработку вариантов действий, учет мнений заинтересованных сторон и подготовку правительственных решений на данные темы.

5. **При проведении процессов отраслевых изменений следующим аспектам должно быть уделено особое внимание:**

а) **«горизонтальный» диалог** между федеральными министерствами (природных ресурсов, экономического развития и торговли, промышленности, финансов, сельского хозяйства) для избежания эффекта расслоения и разнонаправленности в руководстве реформами;

б) **«вертикальный» диалог** между федеральными и региональными органами для повышения степени понимания и притяжения новой политики со стороны местных заинтересованных сторон и для улучшения качества и реализуемости новой политики за счет получения обратной связи с мест. Требуется организация региональных консультаций, в проведении которых на территории участвующих регионов может помочь Пилотный проект по устойчивому лесопользованию.

Такой диалог должен предусматривать обсуждение общих целей, направлений лесной политики и функций со всеми законными заинтересованными сторонами.

6. **Начатое Всемирным банком исследование по институциональным системам лесного сектора стран с переходной экономикой** в регионе Восточной Европы и Центральной Азии основано на мировом опыте управления лесами, а его результатом станет ценный инструмент для самостоятельной диагностики и изучения опыта, которым могли бы воспользоваться органы государственной

власти при разработке и осуществлении структурных реформ в лесном секторе. Эту работу следует продолжить и широко распространить ее результаты. На следующих этапах ее проведения следует активно и целенаправленно использовать многосторонние рабочие группы для вовлечения в консультативный процесс определения вариантов преобразований и выработки рекомендаций по наиболее целесообразным структурным изменениям в лесном секторе должностных лиц соответствующих государственных ведомств, представителей промышленности и общественных организаций стран, являющихся объектами данного исследования.

7. Организации, предоставляющие помощь на двусторонней и многосторонней основе, включая специализированные учреждения Организации Объединенных Наций оказывают и в дальнейшем должны оказывать ценную поддержку в рамках проектов, включающих процессы разработки, апробирования и осуществления институциональных преобразований в странах с переходной экономикой. **При разработке крупномасштабных проектов (например, проектов Всемирного банка или ПРООН) следует учитывать, что их структура должна обладать гибкостью**, позволяющей своевременно вносить необходимые коррективы в их компоненты и мероприятия в ответ на порой стремительные изменения в политике и правовых условиях в странах с переходной экономикой.
8. В больших странах (таких, как Россия, Украина, Казахстан) **решения о выборе индивидуального подхода к реформированию организационных структур необходимо предварять детальным анализом географических и социально-экономических условий во всем их многообразии**. В отдельных регионах следует реализовать на пилотной основе разные модели и скорректировать нормативно-правовую базу так, чтобы она позволяла использовать самые разные формы управления лесами и ведения лесного хозяйства. Там, где для этого есть необходимые условия, можно было бы апробировать новые правовые и финансовые модели выполнения лесохозяйственных функций силами самих государственных структур, подрядчиками или арендаторами/концессионерами из частного сектора.
9. **Значительным препятствием для успешной разработки и осуществления институциональных преобразований по-прежнему является низкая обеспеченность кадрами необходимой квалификации на всех уровнях управления лесами**. В этой связи было бы целесообразно обратиться в Институт Всемирного банка (wbi.worldbank.org) и Глобальную сеть обучения по проблемам развития (www.gdln.org) с просьбой об оказании помощи в организации со-

трудничества с ведущими учебными заведениями региона Европы и Центральной Азии, осуществляющими переподготовку руководителей и специалистов лесного хозяйства, для разработки и осуществления необходимых учебных программ.

10. Специальным программам, направленным на содействие в осуществлении диалога и разработки лесной политики, таким, как Программа Всемирного банка по лесам (www.profor.info), Центру национальных лесных программ ФАО (www.fao.org/forestry) и Форуму ООН по лесам (www.un.org/esa/forests) **следует рекомендовать организовать и оказать поддержку в проведении специализированных международных семинаров и программ обмена опытом, которые следует подготовить с учетом потребностей стран с переходной экономикой.** Первый семинар такой серии можно было бы организовать в рамках Всемирного лесного конгресса, который состоится в сентябре 2003 г. (www.wfc2003.org).
11. Необходимо достижение быстрого успеха в пилотных регионах, участвующих в реализации финансируемого Всемирным банком Пилотного проекта по устойчивому лесопользованию, для демонстрации реалистичности предлагаемых реформ и создания уверенности в курсе на перемены.
12. **Поддержка Всемирного банка в проведении российских реформ в лесном секторе** может быть оптимизирована за счет сочетания целого ряда инструментов Группы Всемирного банка:
 - а) **заем Всемирного банка:** Часть А — поддержка реформ лесопользования, региональные консультации; Часть Б — апробация усовершенствованных подходов в лесопользовании в участвующих регионах;
 - б) **Общерегionalный анализ лесных организаций:** содействие обмену знаниями, общественным обсуждениям, вовлечению заинтересованных сторон и распространению информации;
 - в) **Гарантийная линия Всемирного банка в лесном секторе, гарантии Многостороннего агентства по гарантированию инвестиций (МИГА), проекты Международной финансовой корпорации (МФК), Форум руководителей лесных организаций, Лесной альянс Всемирного банка и Всемирного фонда дикой природы (ВВФ):** продвижение частных инвестиций в отрасли на базе устойчивого лесопользования и независимой сертификации;
 - г) **Глобальный экологический фонд и Биоуглеродный фонд:** содействие сохранению биоразнообразия продуктивных ландшафтов и развитию недревесных полезных лесов и предоставление глобальных экологических услуг;
 - д) **Макроэкономический диалог и политические консультации:** при поддержке программы ПРОФОР и Института Всемирного банка (ИВБ),

поддержка и продвижение межотраслевых реформ и обеспечение согласованности между программами отраслевых и общесистемных реформ.

13. Данный семинар стал **важным шагом в долгосрочной программе поддержки реформирования лесного сектора**. Для мониторинга процесса реформ и стимулирования дальнейшего обмена мнениями необходимо проведение регулярных семинаров с участием рабочих групп, представляющих разнообразие интересов в центре и регионах. Требуется запланировать ряд тематических совещаний (например, по вопросам концессионного управления лесами и т.д.) в сочетании с ознакомительными поездками в другие страны (уже согласовано в Швецию, планируется в Канаду и США и т.п.).

14. **Последующие действия.** Участники семинара приветствовали возможность обмена и получения информации между странами Центральной и Восточной Европы и странами СНГ и рекомендовали осуществить изложенные ниже последующие действия:

а) организация тематических семинаров при поддержке ИВБ и ПРО-ФОР по вопросам управления концессиями, незаконных рубок и государственного управления, сертификации, финансирования лесов, торговли выбросами/поглощения углерода и т.п.;

б) учебные поездки в Финляндию, Швецию, Канаду и страны Балтии;

в) организация специального мероприятия для обсуждения институциональной реформы в России в ходе Всемирного лесного конгресса в Квебеке (Канада) в сентябре 2003 г.;

г) завершение проводимого Всемирным банком регионального институционального анализа;

д) незамедлительное начало осуществления исследований по вопросам институциональной реформы в рамках Пилотного проекта по устойчивому лесопользованию (QCBS-2,4,5).

Приложение 1. Программа семинара

Международный семинар «Институциональные преобразования в управлении лесами в странах с переходной экономикой: проблемы и решения»

Сопредседатели: проф. *Анатолий Петров* (Россия)
и *Джеймс Дуглас* (Всемирный банк)

- 9:30 — **Регистрация участников и кофе**
- 10:00 — **Открытие и приветствие участникам семинара**
Валерий Рощупкин, первый зам. министра природных
ресурсов России,
Джулиан Швайцер, директор Всемирного банка по России
- 10:15 — **«Актуальные задачи лесной реформы в России»**
проф. Анатолий Петров (Россия)
- 10:40 — **«Уроки реформ лесного сектора в
восточноевропейских странах»**
Маркку Симула (Финляндия)
- 11:10 — **«Старое и новое в управлении лесами Украины»**
Николай Колесниченко (Украина)
- 11:30 — **«Новая лесная политика Киргизской Республики»**
Туратбек Мусуралиев (Кыргызская Республика)
- 11:45 — **«Балтийский опыт — блок страновых презентаций»**
(по 10 минут)
- Латвия** — Отто Жвагиныш (Гос. лесная служба Латвии)
Эстония — Андерс Талиярв (Ассоциация
лесопромышленников Эстонии)
Финляндия — Пертти Вейола (Посольство
Финляндии)
Швеция — Берт-Аке Наслунд (Национальный
лесной совет Швеции)

- 12:40 — 14:00 **Обед**
- 13:00 — **Пресс-конференция организаторов и участников семинара**
- 14:00 — **«Управление процессом изменений в лесных организациях»**
Михаэль Зуттер (Австрия)
- 14:30 — **«Канада: опыт политики и организации управления лесами в крупном федеральном государстве»**
проф. Джон Грэй (Канада)
- 15:00 — **«Концессионное лесопользование и системы формирования лесного дохода: обзор мировой практики»**
проф. Джон Грэй (Канада)
- 15:30 — **«Требования к сертификации концессионного лесопользования: международный опыт»**
Маркку Симула (Финляндия)
- 16:00 — **«Взгляд заинтересованных сторон — частный сектор и гражданское общество»** (по 10 минут)
Дмитрий Чуйко (Илим Палп Энтерпрайз)
Ян Эклунд (Шведская федерация лесной промышленности)
Алексей Григорьев (Социально-экологический союз)
Игорь Честин (Всемирный фонд дикой природы)
- 16:50 — **Перерыв на кофе**
- 17:20 — **«Лесные организации в странах в переходной экономикой» — обзор регионального анализа Всемирного банка**
проф. Макс Кротт (Германия)
- 17:30 — **Общая дискуссия и выработка рекомендаций семинара**
Сопредседатели: Ирина Осокина (МПР России) и Герхард Дитерле (Всемирный банк)
- 18:15 — **Подведение итогов и закрытие семинара**
Ирина Осокина, зам. министра природных ресурсов России,
Джеймс Дутлас, Всемирный банк

Приложение 2. Список участников семинара

Министерство природных ресурсов Российской Федерации

РОЩУПКИН Валерий Павлович	Первый заместитель министра, руководитель Государственной лесной службы
ОСОКИНА Ирина Евгеньевна	Заместитель министра
ПУВАЕВ Юрий Петрович	Заместитель министра
КАМЕНСКИЙ Владимир Георгиевич	Начальник Управления международного сотрудничества и межгосударственных программ в области природопользования
ШЕБИНА Надежда Вячеславовна	Руководитель Департамента законопроектной и нормативной деятельности
НЕФЕДЬЕВ Виктор Викторович	Начальник Управления лесопользования
КЛЕЙМЕНОВА Надежда Борисовна	Начальник Управления по связям с общественностью и средствами массовой информации
ТИТОВА Лариса Павловна	Заместитель Начальника Управления лесного фонда
ГАВРИЛЬЕВА Валентина Сергеевна	Начальник отдела Департамента законопроектной и нормативной деятельности
КОСИЦИН Владимир Николаевич	Начальник отдела лесоустройства Управления лесного фонда
ВАКУЛЕНКО Михаил Юрьевич	Заместитель руководителя Управления разрешительных систем в области природопользования и охраны окружающей среды
ГРИЩЕНКО Галина Яковлевна	Заместитель начальника отдела развития лесного хозяйства
ДОРОШИН Юрий Петрович	Руководитель Управления охраны, защиты и воспроизводства лесного фонда

КОРОЛЕВ Игорь Александрович	Начальник отдела сотрудничества с международными организациями в области природопользования
МОРИН Павел Валерьевич	Советник министра
ПОЛУНИН Александр Владимирович	Помощник министра
ПАНФИЛОВ Александр Викторович	Департамент научных исследований и инновационно-технологического развития в области природопользования и охраны окружающей природной среды/заместитель руководителя
БЕЛАЕНКО Александр Петрович	Управление цен, тарифов, платежей, налогов и сборов в области природопользования и охраны окружающей среды/главный специалист
ЮНОВ Игорь Владимирович	Управление окружающей среды и природных ресурсов/начальник отдела
ПЛИЕВ Ибрагим Алаудинович	Управление лесного хозяйства/руководитель
АСТАФУРОВ Михаил Борисович	Главное управление природных ресурсов и окружающей среды по Псковской области/Заместитель начальника, руководитель Лесной службы
БОГОМОЛОВ Игорь Львович	Главное управление природных ресурсов по Московской области/заместитель начальника, руководитель Лесной службы
КОЛОМЫЦЕВ Владимир Михайлович	Главное управление природных ресурсов и окружающей среды по Хабаровскому краю/зам. начальника, руководитель Лесной службы
КОНОВАЛОВ Александр Николаевич	Главное управление природных ресурсов и окружающей среды по Костромской области/начальник
ЛЕБЕДЬ Олег Станиславович	Главное управление природных ресурсов и окружающей среды по Санкт-Петербургу и Ленинградской области/начальник
СОЛДАТОВ Владимир Владимирович	Красноярский Центр защиты леса/директор
ХАЗИНОВ Иван Борисович	Опытное лесное хозяйство «Русский лес»/директор
ТАРБАЕВА Вероника Михайловна	Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды по Санкт-Петербургу и Ленинградской области/начальник отдела ООПТ и биоразнообразия

Приложение 2. Список участников семинара

КОЛТАНОВ Анатолий Алексеевич	Департамент государственного контроля по СЗФО/начальник Отдела лесного контроля (Санкт-Петербург)
ПАНАРИН Сергей Владимирович	Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды по Краснодарскому краю/заместитель руководителя
БЛИНОВ Виктор Васильевич	Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды по Челябинской области/ заместитель руководителя Лесной службы
НИКОЛАЕНКО Владимир Павлович	Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды по Кемеровской области/руководитель Лесной службы
ПЕТРОВ Денис Юрьевич	Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды по Ленинградской области/ пресс-секретарь
БОЛТРУШКО Владимир Михайлович	Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды по Хабаровскому краю/ заместитель начальника
СЛЕМЕНКО Александр Николаевич	Осинский лесхоз Усть-Орда Иркутской области/ директор
КОНДРАТЬЕВ Геннадий Николаевич	ЭММ Вниипомлесхоз, Красноярск/директор
ВОРОБЬЕВА Галина Александровна	Устьянский лесхоз

Научные, проектные, учебные организации

ГЕРАСИМОВА Жанна Евгеньевна	Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства (ВИПКЛХ)/ эксперт отдела международного сотрудничества
ГИРЯЕВ Михаил Дмитриевич	Российский государственный проектно- изыскательский институт по проектированию лесохозяйственных предприятий и природоохранных объектов(Росгипролес)/ директор
ИСАЕВ Александр Сергеевич	Международный институт леса/директор, академик РАН Центр по изучению экологии и продуктивности лесов/директор

КИРИЛЛОВ Дмитрий Михайлович	Российский государственный проектно-изыскательский институт по проектированию лесохозяйственных предприятий и природоохранных объектов(Росгипролес)/заместитель директора
КЛЕЙНХОФ Андрис Эдуардович	Московский государственный университет леса/профессор
КОВАЛЕВ Николай Алексеевич	Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана»/начальник
КУЗЬМИЧЕВ Евгений Павлович	Член-корреспондент РАСХН/зам. директора проекта ФОРЕСТ
ЛЮТИКОВА Наталья Сергеевна	Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства (ВИПКЛХ)
ПЕТРОВ Анатолий Павлович	Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства (ВИПКЛХ)/ректор
РОДИН Сергей Анатольевич	Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства (ВНИИЛМ)/директор
РУСОВА Ирина Гурьевна	Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства (ВНИИЛМ)/руководитель Центра анализа и прогноза цен на лесные ресурсы
СУХИХ Василий Иванович	Международный институт леса/зам. директора по науке, заместитель директора Центра по изучению экологии и продуктивности лесов
ФИЛИПЧУК Андрей Николаевич	Международный центр по лесам/директор
ФИЛЮШКИНА Галина Николаевна	Санкт-Петербургская государственная лесотехническая академия/доцент кафедры экономики и лесоправления
ЧМЫР Андрей Федорович	Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт лесного хозяйства (СПбНИИЛХ)/директор
ПЕТРОВ Владимир Николаевич	Санкт-Петербургская государственная лесотехническая академия/заведующий кафедрой экономики
ШУТОВ Игорь Васильевич	Санкт-Петербургский НИИ лесного хозяйства/главный научный сотрудник

Приложение 2. Список участников семинара

Прочие организации

ЛЕВИНТАНУС	Группа проектных консультантов при МПР России/ руководитель
ПИТОВРАНОВ Сергей Евгеньевич	Группа проектных консультантов при МПР России/ заместитель руководителя. АЗ «Совершенствование системы охраны лесов, борьбы с пожарами, защиты от болезней и вредителей»
ЧУЙКО Дмитрий Дмитриевич	Корпорация Илим Палп Энтерпрайз/директор по развитию лесопромышленного бизнеса
МАНДРЕ Юрий Георгиевич	Интернейшнл Пейпер ОАО Светогорск, Технический департамент/технический директор
ЖУРБА Михаил Николаевич	Интернейшнл Пейпер ОАО Светогорск, Лесной департамент/зам. генерального директора
ЗАХАРОВ Владимир Петрович	Международный социально-экономический союз, Лесной бюллетень/редактор
ЭММ Юлия Рашитовна	Агентство «Михайлов и Партнеры»/менеджер

Страны СНГ и Балтии

МАЧАВАРИАНИ Мераб	Грузия Государственный департамент лесного хозяйства/советник по вопросам лесной политики
ЮШКЕВИЧ Николай Тарасович	Беларусь Комитет лесного хозяйства при Совете министров Республики Беларусь/заместитель председателя
ЧУБАН Анатолий Иванович	Молдова Государственное агентство по лесному хозяйству «Молдсилва»/заместитель генерального директора
КОЛИСНИЧЕНКО Николай Васильевич	Украина Государственный комитет лесного хозяйства/ председатель
РОМАНОВСКИЙ Владимир Францевич	Украина Государственный комитет лесного хозяйства/ заместитель начальника управления лесоустройства
ЖВАГИНЫШ Отто	Латвия Министерство земледелия, Государственная лесная служба/ген. директор

ДУДУТИС

Донатас

ТАЛИЯРВ

Андрес

МУСУРАЛИЕВ

Туратбек Султанович

КАНКУЛИЕВ

Авасбек Орозобекович

ДЖООШБАЕВ

Шарибидин Кадырбекович

КУЛИЕВ

Акмухаммет Розыевич

НАЗАРОВ

Азизбек Джурабекович

Литва

Департамент лесов Министерства окружающей среды/начальник отдела развития лесного хозяйства

Эстония

Ассоциация лесопромышленников Эстонии

Киргизская Республика

Государственная лесная служба Киргизской Республики/председатель

Киргизская Республика

Государственный Национальный парк «Чон-Кемин»/заместитель директора, гл. лесничий

Киргизская Республика

Государственная лесная служба Киргизской Республики/инженер отдела охраны и защиты леса

Туркменистан

Международная организация «Экофорест»/председатель совета

Таджикистан

Лесохозяйственное производственное объединение Республики Таджикистан/заместитель генерального директора

Европа, США, Канада**DAWIDZIUK**

Janusz

Ministry of Environment of Poland/
Director, State Forests Enterprise**DIDA**

Maxhun

General Directorate for Forestry and Pasture, Albania/
General Director**EKLUND**

Jan

JEFOR Forest Consulting, Sweden/ Director

HRIB

Miroslav

Ministry of Agriculture of the Slovak Republic/
Adviser to Minister**DURSKY**

Jan

Ministry of Agriculture of the Slovak Republic/
Adviser to Minister**GRAY**

John

Department of Economics University
of Manitoba (Canada)/ Professor**GUSTAFSSON**

Marja

Swedish National Board of Forestry/
Forestry Project Leader

Приложение 2. Список участников семинара

IONOV Nikolay	Ministry of Agriculture and Forestry of Bulgaria/ Head of Department
KOTONEN Anneli	Finnish Forest Industries Federation/Department manager Trade Policy Unit
KROTT Max	Institute for Forest Policy and Nature Conservation Georg-August-University Goettingen/ Professor
NASLUND Bert-Ake	Swedish National Board of Forestry/ Head, Department of External Relations
NENOLA Esko Antero	Company «Forelia Oy» (Finland)/Director
SIMULA Markku	«Indufor Oy» (Finland)/President
SUTTER Michael	ÖBf Consulting (Austria)
TORNIAINEN Tatu Juhani	Ministry of Agriculture and Forestry (Finland)/ Department of Forestry/Senior officer
VEIJOLA Pertti	Embassy of Finland in Moscow/Forestry Attaché

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

АРМАНД Елена	Постоянное представительство ПРООН (UNDP) в России/координатор экологических проектов
ЧЕСТИН Игорь Евгеньевич	WWF России/директор российского представительства
ДМИТРИЕВ Владимир Викторович	WWF России/координатор программы по лесной сертификации
ВИКТОРОВА Людмила Николаевна	Агентство США по международному развитию USAID/руководитель проекта
ТИШКОВ Аркадий Александрович	Проект по сохранению биоразнообразия Глобального экологического фонда/ менеджер Стратегического компонента

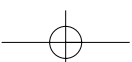
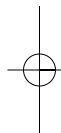
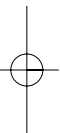
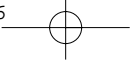
ЯРОШЕНКО Алексей Юрьевич	«Гринпис», Россия/координатор лесной программы
ШВАРЦ Евгений Аркадьевич	WWF России/директор по охране природы (IUCN)/ координатор лесной программы по СНГ
ТЕПЛЯКОВ Виктор Константинович	Всемирный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Российское бюро/ координатор программ по лесному хозяйству
КОРНИЕНКО Алексей	Тхоместо, Россия
ЗАХАРОВ Владимир Петрович	Международный Социально-экологический союз, Россия/редактор Лесного бюллетеня
ГРИГОРЬЕВ Алексей Юрьевич	Международный Социально-экологический союз, Россия/Лесная кампания МСоЕС

ВСЕМИРНЫЙ БАНК

SCHWEITZER Julian	Country Director for Russia, Resident Representative in Moscow
DOUGLAS James	Lead Operations Officer ARD
DIETERLE Gerhard	Lead Forestry Specialist ECSSD
IVERS Laura	Communications Specialist
KUSHLIN Andrey	Senior Forestry Specialist ECSSD
DEBROUX Laurent	Forest Institutions Specialist ECSSD
VASILIEVA Marina	Senior External Affairs Officer Russian Federation Country Unit World Bank Moscow Office
SMETANINA Marina	Workshop Coordinator World Bank Moscow Office

Приложение 2. Список участников семинара

SAMOLETOVA Elena	Interpreter
MARKOVA Olga	Interpreter
PROVOTOROVA Elena	Interpreter
ZAKIROVA Elmira	Team Assistant
SUCHKOVA Anna	Team Assistant



Приложение 3. Новая лесная политика и стратегия Всемирного банка в регионе Восточной Европы и Центральной Азии

Ранее действовавшие (в течение последних 10 лет вплоть до 2002 г.) политика и стратегия Всемирного банка в лесном секторе привели к отказу от любых рисков по принципу «не навреди», что фактически свело к минимуму возможности эффективного содействия странам. В октябре 2002 г. по завершении процесса формирования новой политики и стратегии, который включал консультации с весьма широким кругом заинтересованных сторон, Советом исполнительных директоров Всемирного банка была утверждена новая лесная политика Банка и одобрена соответствующая ей новая стратегия деятельности Банка в лесном секторе.

Этот новый подход является одним из важнейших изменений в позиции Банка по отношению к лесам. Он направлен главным образом на решение следующих общих задач:

- освоение потенциала лесов с целью снижения уровня бедности;
- интеграция лесов в процесс устойчивого экономического развития;
- защита жизненно важной ценности лесов на местном и глобальном уровнях.

Эти задачи мы намерены решать посредством оказания более действенной и конкретной поддержки в развитии лесного сектора с учетом основных реалий, затрагивающих леса и людей, которые от них зависят в плане обеспечения своей жизнедеятельности. Мы исходим из того, что охрана/защита лесов и пользование ими должны рассматриваться как дополняющие друг друга цели, а не противоречия. Мы согласны с тем, что леса, имеющие высокую коммерческую ценность, следует использовать — и некоторых случаях интенсивно — для снижения уровня бедности и внесения вклада в устойчивое экономическое развитие. В рамках реализации нового подхода мы намерены установить очень высокие стандарты управления лесами, на достижение которых и будет направлено содействие Банка. Мы считаем, что во многих местах значительная роль в принятии решений по лесопользованию должна отводиться местному населению, которое также должно получать существенную долю выгод от такого участия.

Наш новый подход предусматривает и более прямое решение такой важной задачи, как интеграция лесных вопросов и проблем в работу Банка на *всех* уровнях — учитывая, что во многих случаях то, что Банк (равно как и другие организации) делает за пределами самого лесного сектора, может

оказывать серьезные воздействия на леса и людей, в значительной степени зависящих от них.

В лесном секторе таких крупных стран, как Бразилия, и стран, расположенных в бассейне реки Конго, мы уже приступили к реализации этого нового подхода. В Восточной Европе и Центральной Азии (ЕЦА) наша программа отличается большим разнообразием. Мы предоставляем поддержку для совершенствования лесоправления России, Румынии, Боснии, Хорватии, Албании, Грузии и Армении; на стадии подготовки находятся операции в Болгарии, Казахстане и Азербайджане, недавно завершены инвестиционные проекты в Белоруссии и Польше. Кроме того, в рамках ряда наших операций по сельскому кредиту была оказана поддержка малым деревоперерабатывающим предприятиям, в частности в Прибалтике и Грузии.

Приоритеты нашей лесной стратегии в Восточной Европе и Центральной Азии (ЕЦА)

Во всех странах наша поддержка ориентирована на формирование прозрачной отраслевой политики и организационно-правовой базы, которые могут создать основу для качественного государственного управления, инвестиционной деятельности и устойчивого развития.

Мы также поддерживаем процессы совершенствования режимов управления, направленные на обеспечение устойчивости, разработку ландшафтных подходов к лесоустройству, вовлечение местного населения в процесс планирования лесохозяйственной деятельности и сохранение критических экосистем. Мы поддерживаем все более активное использование лесной сертификации в качестве инструмента для подтверждения соответствия принципам устойчивого управления.

Мы предоставляем поддержку для совершенствования охраны, защиты и воспроизводства лесов на основе природных систем, а также для повышения качества проектирования и снижения отрицательных экологических воздействий лесных дорог как в защитных лесах, так и в лесах, где основной целью устойчивого лесоправления является производство древесины.

Развитие деревоперерабатывающих отраслей может обеспечить повышение добавленной стоимости лесной продукции, создание новых рабочих мест и возможностей граждан для получения доходов. Мы оказываем поддержку в развитии экологически устойчивой инвестиционной деятельности частного сектора в области деревопереработки. И частные промышленные предприятия, и МФК, и гарантии для покрытия инвестиций смогут сыграть свою роль в развитии лесного сектора.

В странах, для которых характерна деградация лесных ресурсов и чрезмерно интенсивное использование лесов местным населением для заготовки дров, кормов и для удовлетворения собственных нужд, необходимо

сосредоточить внимание на внедрении подходов, предусматривающих участие местного населения в управлении лесными и земельными ресурсами, что позволит местному населению сбалансировать потребности в ресурсах для жизнеобеспечения — в краткосрочной перспективе, а в итоге — перейти к устойчивому управлению природными ресурсами. Особого подхода требуют горные леса.

Мы поддерживаем работу по усилению недревесных ценных функций лесов, включая защиту водосборов, сохранение экосистем, устойчивое использование лесов для туризма и рекреации и заготовки недревесных продуктов леса.

Особого подхода требуют страны, где значительная часть лесов возвращается в собственность мелких частных владельцев — необходимо, чтобы эти новые лесовладельцы научились рационально управлять своими ресурсами. Леса бывших колхозов и полезащитные полосы также требуют особых мер — в более широкой перспективе нам необходимо интегрировать лесное хозяйство в таких лесах в устойчивое управление фермерским и пастбищным хозяйством.

И наконец, нам необходимо помочь странам ЕЦА в выполнении их международных обязательств (в рамках экологических конвенций) с помощью таких инструментов, как ГЭФ и возможности, связанные с поглощением углерода лесами.

Территориальное дифференцирование нашей стратегии в регионе Европы и Центральной Азии

В богатых лесами странах, к которым относятся Россия, Украина, Белоруссия, страны Балтии, большинство балканских стран и Грузия, основными направлениями нашего содействия будут совершенствование управления в государственном секторе, охрана и защита лесов, механизмы обеспечения устойчивости при реституции лесных земель и создание благоприятных условий для устойчивой инвестиционной деятельности частного сектора.

В бедных лесами странах (Турция, Армения, Азербайджан, Центральная Азия и Молдова) основное внимание будет уделяться природопользованию и управлению ресурсами водосборов силами местного населения (общин), охране, защите и рекультивации лесов.

Во всех странах мы будем поддерживать внедрение консультативных подходов к управлению охраняемыми территориями и «включению» мер по сохранению биоразнообразия в системы устойчивого управления эксплуатационными лесами.

Перечень лесных проектов в регионе ЕЦА

Страна	Проект	Год утверждения	Общая стоимость проекта (млн долл.)
Албания	Развитие лесного хозяйства	1996	17
Беларусь	Развитие лесного хозяйства	1994	47
Босния	Развитие лесного хозяйства	1998	20
Босния	Техническое содействие в лесном секторе	2003	5
Болгария	Развитие лесного хозяйства	2004	40
Хорватия	Восстановление прибрежных лесов	1997	67
Грузия	Развитие лесов	2003	20
Грузия	Развитие охраняемых территорий (ГЭФ)	2002	12
Казахстан	Сохранение и разведение лесов	2004	35
Молдова	Облесение и сохранение почв	2004	10
Румыния	Развитие лесов	2003	40
Румыния	Сохранение биоразнообразия (ГЭФ)	1999	9
Румыния	Проект разведения лесов (Прототипный углеродный фонд)	2003	10
Россия	Сохранение биоразнообразия (ГЭФ)	1996	20
Россия	Пилотный проект по устойчивому лесопользованию	2000	75
Россия	Проект по гарантированию некоммерческих рисков в лесном и угольном секторах	2000	200
Россия	Развитие сетей ООПТ для сохранения горных лесных экосистем Сихотэ-Алиня (ГЭФ)	2001	1
Россия	Управление пожарами в биологически особо ценных лесах Амурско-Сихотэ-Алиньского экорегиона	2004	8
(ГЭФ)			
Россия	Развитие экорегиональных сетей охраняемых территорий (ГЭФ)	2005	15
Турция	Сохранение биоразнообразия (ГЭФ)	2000	9
Турция	Развитие лесного хозяйства	2005	50

Леса России: основные вопросы

Площадь российских лесов составляет примерно 760 млн га (около 23% мировых лесных площадей). На их долю приходится 55% мировых запасов древесины хвойных пород. Они играют важную роль в сохранении биоразнообразия Земли и стабилизации глобального климата за счет поглощения углерода. Вплоть до конца 1980-х годов Россия занимала второе место в мире после США по объему лесной продукции. Размеры и потенциальный вклад российских лесов в экономическое развитие и охрану глобальной окружающей среды хорошо подтверждены документально.

После финансового кризиса 1998 г. лесные отрасли промышленности начали восстанавливаться. В 2002 г. объем производства древесины возрос до 180 млн м³, а объем экспорта увеличился до 4,5 млрд долл. США. В секторе ожидается дальнейший рост с учетом продолжающегося повышения как

внутреннего, так и международного спроса на лесную продукцию. Внутреннее потребление лесной продукции, по оценкам, должно возрасти с 80 млн м³ в пересчете на деловую круглую древесину (ДКД) в 1994 г. до примерно 125—165 млн м³ к 2010 г. Быстрыми темпами растет экспорт круглых лесоматериалов в страны Северной Европы. Экспорт в страны Тихоокеанского региона (главным образом в Китай, Японию и Южную Корею) к 2010 г., вероятно, может возрасти до 30—35 млн м³ в пересчете на ДКД¹.

Тем не менее сохраняющиеся серьезные проблемы в области нормативно-правовой, административной и налогово-бюджетной систем могут помешать этой положительной экономической тенденции в лесном секторе трансформироваться в видимые улучшения жизненного уровня зависящего от лесной отрасли местного населения и возможностей государственного и частного секторов по обеспечению дальнейшего сохранения и устойчивого развития лесов. Доходы, получаемые в результате роста использования лесов, не способствуют должным образом умножению государственной казны и, соответственно, устойчивому государственному финансированию мероприятий по совершенствованию лесопользования и охраны лесов. Лесные пожары, в том числе и из-за отсутствия должных противопожарных мероприятий, ежегодно охватывают около 1,5 млн га леса, приводя к огромным экономическим, социальным и глобальным экологическим потерям. Новая система экономических стимулов, возникшая в результате либерализации торговли лесом, в сочетании с ослаблением местного управленческого и административного потенциала (особенно на уровне лесхозов), неизбежно способствует широкому распространению незаконных рубок. Сверхнормативная рубка в более доступных участках леса ведет к экологической деградации лесных местообитаний и повышению риска полного исчезновения некоторых угрожаемых видов растений и животных. *Если не будет найдено комплексное решение проблем лесной политики, то быстро растущие потребности рынка вполне могут обернуться социальным и экологическим бедствием.*

Первые шаги в этих направлениях уже делаются в рамках проектов, финансируемых Группой Всемирного банка, включая Проект управления окружающей средой (в рамках которого поддержаны инвестиции на сумму 55,4 млн долл. в экологическую модернизацию ряда целлюлозно-бумажных производств и 5 млн долл. в программу защиты лесов от сибирского шелкопряда), Проект сохранения биоразнообразия (18 млн долл.), Пилотный проект по устойчивому лесопользованию (60 млн долл.) и Проект гарантирования некоммерческих рисков в угольном и лесном секторе (200 млн долл.). Текущая стратегия сотрудничества России и Всемирного банка также предусматривает возможность второго проекта по сохранению биоразнообразия, предложенного к подготовке совместно с ВВФ. Междуна-

¹ Оценки взяты из данных анализа рынков за 2001—2002 гг., полученных фирмой «Якко Пейри», Международной финансовой корпорацией (МФК) и Международным институтом прикладного системного анализа.

родная финансовая корпорация (МФК) уже инвестировала 58 млн долл. в лесные проекты частного сектора в России и в настоящее время готовит значительно более масштабный портфель инвестиционных проектов для предприятий лесного комплекса России. Важные партнерства между организациями общественного и частного секторов поддерживаются в России в рамках Глобального альянса Всемирного банка и ВВФ за сохранение и устойчивое использование лесов.

Общий предполагаемый объем потребностей в инвестициях для лесного сектора России на период 2006—2010 гг. оценивается в сумму около 24 млрд долл., из них около 80% правительство рассчитывает привлечь из частных источников, включая международных инвесторов.

Интерес, проявляемый некоторыми крупными международными корпорациями, позволяет предположить, что значительный объем частных инвестиций может быть получен при условии, если будут реализованы правовые и иные реформы, подобные тем, которые намерено осуществить правительство.

В оперативной записке по вопросам лесной политики, подготовленной Всемирным банком по просьбе правительства, будут представлены результаты дальнейшего изучения некоторых предложений, изложенных в данном документе. Записка будет в ближайшее время представлена правительству в качестве потенциального вклада в текущее обсуждение реформы лесного хозяйства, включая Всероссийское совещание лесоводов, которое должно состояться в Кремле 27 февраля 2003 г.

МФК и Всемирный банк в сотрудничестве с другими организациями, упомянутыми выше, оперативно изучит появляющиеся возможности для привлечения частных инвестиций в лесной сектор России, включая вышеупомянутый лесной инвестиционный фонд.

Приложение 4. Вопросы реформирования лесной политики России

Аналитическая записка Всемирного банка

Л. Дебру, Г. Дитерле, А. Кушлин

Введение: цель

Российские леса привлекают все больше внимания заинтересованных сторон как внутри страны, так и за рубежом. Лесной сектор стал одним из центральных направлений российской программы реформ, и сейчас Правительство РФ проводит реорганизацию институционально-экономических основ отрасли. Этот новый подход нашел отражение в Основных направлениях развития лесной промышленности на 2003—2010 гг. (утверждены в декабре 2002 г.) и Концепции развития лесного хозяйства на 2003—2010 гг. (утверждена в январе 2003 г.), а также в целом ряде новых правовых инструментов, которые разрабатываются в настоящее время (в проекте Лесного кодекса РФ, в проекте закона «О платежах за лесопользование» и проекте закона «О договорах концессии»). Кроме того, в ноябре 2002 г. Правительство РФ приступило к реализации Пилотного проекта по устойчивому лесопользованию, финансируемого при содействии Всемирного банка, и направило запрос о получении дополнительного содействия в виде некредитных консультационных услуг.

В ответ на запрос Правительства РФ Всемирный банк подготовил настоящую Аналитическую записку, где представлены взгляды Банка на основные направления существующей программы реформирования лесного сектора в том виде, в каком она отражена в Основных направлениях, Концепции и проектах законов. В ней сформулировано мнение Банка по поводу возможностей и рисков, связанных с этой программой реформ, и освещаются основные защитные механизмы и сопутствующие меры, необходимые для смягчения этих рисков и обеспечения успешной реализации новой политики на местах. Кроме того, в этой Записке представлены ключевые альтернативные решения, которые необходимо принять в целях последовательной реорганизации лесного сектора, а также возможные варианты такой реорганизации.

Эта Аналитическая записка учитывает опыт и уроки других многолесных стран с переходной экономикой, которые находятся в самых разных

частях света, и в частности стран-участниц Международного семинара «Институциональные реформы в странах с переходной экономикой» (Всемирная лесная конференция, Измайлово, 25 февраля 2003 г.).

Настоящая Записка готовится в сотрудничестве с национальными органами управления лесного хозяйства и в рамках регионального исследования Всемирного банка «Органы управления лесами в странах с переходной экономикой».

В основу настоящей Аналитической записки положены три взаимозависимые идеи.

- Необходимо усилить **взаимосвязь** между лесным хозяйством, механизмами финансирования лесного сектора, государственными лесными институтами и лесной промышленностью. Сегодня, например, недостаточное финансирование лесхозов обуславливает слабый контроль за соблюдением законодательства (незаконные лесозаготовки) и неэффективное управление лесными ресурсами (чрезмерно интенсивные санитарные рубки), однако увеличение бюджетных ассигнований на государственные услуги во многом зависит от увеличения объема экономических выгод, которые леса дают стране (доходы, занятость), что, в свою очередь, требует применения эффективных механизмов определения стоимости лесных прав (прозрачные конкурсные торги) и создания более благоприятных основ, стимулирующих привлечение новых инвестиций (гарантированный долгосрочный доступ к лесам).
- **Совершенствование государственного управления** имеет решающее значение для обеспечения неистощительного использования лесов. Неэффективное использование таких общих благ, как леса и лесные доходы, приводит к тому, что их вклад в национальную экономику намного меньше имеющегося потенциала, а страна теряет интерес к долгосрочному сохранению этих общих благ. Прежде всего необходимо обеспечить четкое распределение ответственности, прав и обязанностей, упрощение процедур и устранение экономических перекосов и стремиться не к техническому совершенству, а к прагматизму и простоте.
- **Внеотраслевые факторы**, такие как условия предпринимательства внутри страны, судебная и банковская системы, реформирование государственного сектора, социально-политические приоритеты и международная рыночная конъюнктура, нередко имеют большее значение, чем технические аспекты лесопользования. Российская программа реформирования лесного сектора должна соответствовать национальным ориентирам в области реформы государственного сектора и управления общими благами.

А. Право собственности и виды лесопользования

Согласно утвержденным Основным направлениям и Концепции, а также текущим вариантам указанных законопроектов, лесной фонд (92% российских лесов) остается в **федеральной собственности**. Остальные леса остаются в собственности субъектов Федерации (регионов и муниципальных образований) или других органов государственной власти.

Кроме того, эти документы говорят о том, что устойчивое лесопользование будет все больше ориентироваться на **договорные отношения** между собственником и пользователем лесов. В соответствии с принципами гражданского права в этих договорах будут определены права и обязанности обеих сторон. Общая тенденция заключается в том, чтобы делегировать лесопользователям функции управления и коммерческую деятельность и сосредоточить внимание государственных служб на ключевых стратегических и регулятивных функциях. Лесопользователи, которые получают долгосрочный доступ к лесным ресурсам, должны будут платить лесные подати и работать в соответствии с лесоустроительными проектами, обеспечивающими устойчивое лесопользование, в то время как органы управления лесным хозяйством будут следить за исполнением законодательства. В основе такого подхода лежит четкое разграничение сфер ответственности государства и частного сектора, что отвечает политике освобождения государства от производственно-коммерческих функций, которая также проводится в других секторах экономики. Сейчас в рамках текущих законопроектов разрабатываются четыре вида таких «договоров о делегировании прав»²: концессия, аренда, аренда для целей использования недревесных ресурсов и краткосрочное пользование. На основании таких договоров будет осуществляться аренда (но не продажа) участков лесного фонда. Здесь важно то, что лес остается в собственности государства.

Однако, насколько это известно Банку, государство также оставит за собой функции **прямого управления** значительной частью лесного фонда. Не все леса могут быть охвачены схемами концессионного типа либо потому, что с точки зрения частного сектора они (пока) нерентабельны, либо потому, что являются охраняемыми территориями. Отсюда логически вытекает то, что прямое управление должно распространяться на защитные леса, молодняки и истощенные насаждения, резервные леса, а также слишком фрагментированные или недоступные территории.

На основании этого анализа Банк делает вывод о том, что в течение ближайших 10—20 лет в лесном хозяйстве России будут созданы две основные системы управления, соответствующие двум подвидам лесного фонда (см. рис. 1, 2 и 3).

² Поскольку в российских условиях термин «концессия» нередко понимается в узком смысле этого слова (как противоположность «аренде» и «краткосрочному пользованию»), здесь мы будем использовать термин «договор концессионного типа» или «договор о делегировании прав», чтобы обеспечить более широкий охват всех четырех категорий.

- **Управление концессионного типа:** леса находятся в управлении лесопользователей под контролем органа управления лесами. Эта система станет обычным способом управления эксплуатационными лесами (согласно законодательству, это леса Группы III-Б).
- **Прямое управление лесами:** леса находятся в управлении органа управления лесами, действующего через свою лесохозяйственную организацию. Эта система будет распространяться на неэксплуатационные леса (согласно законодательству, это леса Групп I, II и III-А), а также на эксплуатационные леса в тех случаях, когда схемы концессионного типа нецелесообразны или пока нецелесообразны. Рубки главного пользования в этих лесах не предусматриваются.

Для каждого района должен быть составлен **проект землепользования** (рис. 1) с картографическим отражением всех территорий лесного фонда в соответствии с их распределением по Группам I, II и III, предусмотренным в законодательстве (охрана окружающей среды, устойчивое производство, пр.). Зонирование лесов должен осуществлять орган управления лесами с участием всех заинтересованных сторон. Он определит, какие районы попадают под договоры концессионного типа, а какие должны остаться в прямом управлении. Кроме того, по итогам зонирования лесов будут определены размеры и границы предполагаемых концессионных участков, а также сроки постепенной передачи лесов в концессию в течение следующих 10 лет.

Вставка 1. Лесные концессии: практика и опыт двух стран

Канада. В стране существует несколько видов владения лесами, включая два вида долгосрочных возобновляемых концессий: а) концессия сроком на 20–25 лет, в основу которой положена площадь лесов; она предусматривает выполнение функций лесовосстановления и лесоуправления и возобновляется каждые 5–10 лет в зависимости от показателей работы; б) концессия сроком на 5–20 лет, в основу которой положен объем заготовок; она не предусматривает выполнения функций лесоуправления и иногда может предусматривать выполнение лесовосстановительных функций. Такие концессии тоже возобновляются в зависимости от показателей работы. Эти два вида концессий обеспечили гарантированные поставки древесины для промышленности и успешное делегирование полномочий в области лесоуправления. Однако в большинстве случаев эти концессии предоставлялись не на аукционах, а по результатам переговоров и в итоге не дали тех доходов, которых можно было ожидать.

Камерун. Недавние реформы, касающиеся лесных концессий в Камеруне, упомянуты в Отчете Всемирного банка о мировом развитии за 2003 г. Концессии предоставляются по результатам прозрачных и открытых конкурсных торгов, обеспечивающих баланс технических и финансовых критериев. В рамках каждой отдельной концессии финансовое предложение победителя торгов определяет ставку ежегодной платы из расчета на единицу площади. Повышение прозрачности процесса отбора повлекло за собой 40-кратное увеличение этой платы. Подготовка и осуществление концессионерами лесостроительных проектов является одним из условий договора концессии, а 50% всех доходов от платы из расчета на единицу площади перечисляются местным общинам. Однако опыт Камеруна показывает, что увеличение платы за пользование лесами может повысить привлекательность незаконных заготовок и уклонения от уплаты налогов. Отсюда вытекает необходимость укрепления основных функций органов управления лесами, таких как: а) контроль за состоянием лесов на местах и б) сбор доходов.

Банк рекомендует придерживаться следующих основных принципов при определении договорных основ концессионного типа.

- Договоры концессионного типа должны устанавливать права и обязанности обеих сторон (собственника и пользователя). В частности, концессионер должен получить не только право на проведение лесозаготовок, но и обязанность осуществлять устойчивое лесопользование на переданной ему территории. Это подразумевает проведение лесохозяйственных и лесовосстановительных работ, а также (среди прочего) осуществление инвестиций в объекты инфраструктуры и их содержание. В этом отношении «концессии», предусматривающие выполнение целого комплекса обязанностей в области лесопользования, должны иметь преимущественную силу перед «арендой», которая предусматривает более узкий круг обязанностей.
- Концессионные права должны предоставляться с использованием **прозрачного рыночного механизма** (аукционов) в рамках двухэтапного отбора: на предварительном этапе подходящие кандидаты будут отбираться с учетом технических критериев, а окончательный победитель будет определяться по результатам оценки финансовых предложений. Все заинтересованные операторы должны иметь возможность участвовать в процессе отбора (монополия или априорная дискриминация здесь не допустимы).
- Отбор должен проводить **межведомственная комиссия** (Минприроды, Минэкономразвития, Миннауки, Минфин, Минсельхоз), включающая представителей федерального правительства и местных администраций. Специальные положения договора должны публиковаться заранее, и после завершения процесса отбора они не должны выноситься на переговоры в целях обеспечения равных возможностей для участников аукциона.
- Финансовое предложение победителя должно определять ставку **годовых платежей из расчета на единицу площади**, выплачиваемой как часть лесной ренты (неналогового рентного платежа) за каждую отдельную концессию (см. описание политики ценообразования и сбора доходов в Разделе В).
- Концессии должны быть **долгосрочными** (до 49 лет), чтобы обеспечить инвестиции в промышленность и предоставить стимулы для устойчивого управления лесами. С этой точки зрения заключение договоров «краткосрочного пользования» должно быть не правилом, а скорее исключением. Необходимо предусмотреть возможность передачи концессий другим лицам. Кроме того, должна быть возможность досрочного расторжения концессионных договоров в случае невыполнения концессионерами природоохранных или экономических обязанностей, а также возможность автоматического возобновления договоров по истечении срока концессии при условии удовлетворительного выполнения этих обязанностей. В любом случае договоры концессионного типа должны включать 3–5-летний испытательный период, по про-

шествии которого договор заключается на более длительный срок, если подтверждается его удовлетворительное исполнение.

- **Размеры и местонахождение концессионных участков**, а также сроки их предоставления в концессию должны быть тщательно продуманы с учетом регионального зонирования лесов (*рис. 1*) в целях обеспечения привлекательности концессий для инвесторов и оптимизации конкуренции между потенциальными участниками аукционов. Участки, предоставляемые в концессию в конкретном регионе, могут быть большими (до 1 млн га) или маленькими (несколько тысяч гектаров) в зависимости от числа потенциальных участников аукциона в этом регионе.
- **Потенциал государственных институтов**, отвечающих за управление лесами, необходимо укрепить в двух главных направлениях: а) осуществление контроля за выполнением природоохранных обязанностей на местах и б) сбор лесных доходов. И в том, и в другом случае в целях сокращения возможности принятия произвольных решений контроль за соблюдением установленных требований и укрепление потенциала должны быть направлены не на введение сложных лесохозяйственных предписаний или налогов с прибыли, а на разработку четких и легко распознаваемых правил и параметров, таких как географические границы ежегодной лесозаготовительной площади и платежи из расчета на единицу площади. Главная задача в процессе определения новых лесных нормативов или договоров концессии будет заключаться в том, чтобы найти баланс между сложными правилами и реальными возможностями контроля.
- Следует отметить, что договорные основы гражданско-правовых отношений распространяются также на **ведение лесного хозяйства силами местного населения**. В рамках договора концессии орган государственного управления может делегировать местному населению (бесплатно?) права и обязанности в отношении определенной территории и на определенный период времени.
- Аналогично договоры концессионного типа могут также распространяться на использование недревесных ресурсов (например, **природоохранные концессии** или **углеродные концессии**).

Описанные выше договорные основы могут обеспечить устойчивое управление эксплуатационными лесами, надлежащий вклад лесов в национальную экономику и привлечение долгосрочных частных инвестиций в лесную промышленность (помимо устранения других внеотраслевых экономических перекосов, таких как чрезмерно высокие импортные налоги).

Б. Организация государственных служб

По имеющейся у Банка информации, в соответствии с общими принципами организации государственного управления в Российской Федерации и

распределения полномочий между центром и регионами: а) будет создан единый **Федеральный орган управления лесами**, имеющий подотчетные центру региональные и районные отделения, и б) субъекты Федерации будут частично делить ответственность с этим Федеральным органом управления лесами, действуя через региональные органы нормативного регулирования лесного сектора, однако в) контроль за выполнением региональных нормативов будет осуществляться силами Федерального органа управления лесами, а у субъектов Федерации не будет своих лесохозяйственных подразделений на местах.

По сведениям Банка, в соответствии со стратегией лесопользования, рассмотренной в Разделе А, органы районного уровня должны будут выполнять два разных вида государственных функций, что требует создания двух разных типов подразделений лесной службы.

- **Первый вид государственных функций — стратегические и регулятивные функции:** обеспечение соблюдения лесопользователями условий договоров на территории «концессионных лесов»³ и надзор за выполнением работ в лесах прямого управления. Такой контроль за соблюдением законодательства должен быть главной функцией собственника леса на местах, осуществляемой **районным отделением Федерального органа управления лесами**. Кроме того, эта деятельность должна предусматривать выполнение таких стратегических функций, как зонирование лесов, мониторинг лесных пожаров и лесопатологический мониторинг на районном уровне.
- **Второй вид государственных функций — ведение лесного хозяйства** в «неконцессионных лесах». Эта деятельность предусматривает главным образом, осуществление защитно-профилактических мероприятий (борьба с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса), а также лесохозяйственных работ (рубка ухода и санитарная рубка). Эти функции должны выполняться **районным лесохозяйственным подразделением**. У этой организации должна быть возможность либо выполнять эти работы своими силами, либо заключать с частными фирмами договоры на платное выполнение работ. Заключение договоров с внешними организациями предпочтительнее в тех случаях, когда есть частные операторы, способные выполнить необходимую работу.
- **Что касается статуса лесохозяйственного подразделения**, здесь необходимо рассмотреть два варианта. Это может быть либо:
 - а) государственная (некоммерческая) **организация**, либо
 - б) государственное (коммерческое) **предприятие** с частными управлением.

Оба варианта заслуживают тщательного изучения. В то же время, как показывает проведенный Банком анализ, долгосрочный финансовый итог деятельности на территории «неконцессионных лесов», скорее всего, будет

отрицательным, поскольку наиболее ценные эксплуатационные леса будут постепенно передаваться в пользование по договорам концессионного типа. Что касается таких «неконцессионных лесов», главной функцией лесных служб здесь является сохранение лесного фонда как общего блага. Следовательно, государство должно примириться с тем, что расходы на защитные и охранные мероприятия превышают доходы (в основном это доходы от рубки ухода и санитарной рубки). С учетом этого статус некоммерческой государственной организации представляется более уместным, чем статус коммерческого предприятия. На федеральном уровне лесохозяйственная организация должна быть подотчетна Федеральному органу управления лесами.

Эволюция существующих лесхозов, их роль в будущем лесопользовании и институциональные основы по-прежнему неясны. Нам представляется, что анализ возможных вариантов еще не завершен, однако системный подход здесь отсутствует. В этих лесхозах (их около 1800 — по одному на каждый район) работают около 200 тыс. человек. По нашему мнению, здесь возможны три варианта:

- а) лесхозы могут специализироваться на выполнении описанных выше стратегических и регулятивных функций;
- б) лесхозы могут специализироваться на осуществлении прямого управления «неконцессионными лесами», как описано выше. Однако и в том, и в другом случае для выполнения второй функции потребуются создание новой организации;
- в) третий вариант предусматривает разделение лесхоза на две самостоятельные организации, чтобы одна из них выполняла стратегические и регулятивные функции, а вторая осуществляла прямое управление «неконцессионными лесами».

Необходимо тщательно проанализировать преимущества и возможность осуществления каждого из трех вариантов. Для того чтобы наиболее полно использовать социальный и технический капитал лесхозов, нужно детально проработать комплексные планы реструктуризации. В итоге в разных местах Российской Федерации могут быть приняты разные схемы реструктуризации, отражающие специфику исходной ситуации в каждом лесхозе, а также объем нормативного регулирования и лесохозяйственной деятельности, необходимых в каждом районе (что будет зависеть от площади концессии).

В любом случае анализ организационных вариантов должен проводиться с соблюдением целого ряда **руководящих принципов и критериев**, а именно: а) четкое разделение функций государственного и частного секторов и уход государства из сферы производства и рыночной деятельности; б) разделение регулятивных и лесохозяйственных функций

государственных институтов; в) создание стимулов для эффективной работы и эффективного управления деятельностью частных и государственных организаций; г) обеспечение соответствия общему направлению государственных реформ; д) оптимальное использование человеческого капитала, накопленного существующими организациями, и смягчение негативных социальных последствий.

Что касается временных рамок, то, по имеющейся у Банка информации, с течением времени будет достигнуто равновесие между концессионным и прямым управлением лесным фондом. Вначале будет преобладать прямое управление «неконцессионными лесами», поскольку концессии будут распространяться очень медленно. Прямое управление постепенно сократится в течение 10—20 лет по мере заключения новых долгосрочных договоров концессии с лесопользователями. Тем временем в лесах, оставшихся под прямым управлением, лесозащитные и лесоохранные работы все чаще будут передаваться по договорам частным предприятиям (в зависимости от темпов их создания). В итоге к концу 10—15-летнего переходного периода географический охват лесохозяйственных работ, самостоятельно осуществляемых государственными службами, будет намного меньше, а перечень таких работ будет ограничен узким набором мероприятий в неэксплуатационных лесах, которые не могут выполняться по договорам.

В. Механизмы финансирования

Насколько это известно Банку, правительство стремится к тому, чтобы леса стали **чистым источником доходов для национальной экономики**. Доходы от леса и расходы на лес должны отражать этот положительный итог (при сохранении долгосрочных и глобальных экологических ценностей леса). В противоположность современной ситуации положительный итог деятельности, связанной с лесами, станет стимулом к повышению национальной заинтересованности и укреплению политической воли к сохранению лесов.

Результаты проведенного Банком анализа заключаются в следующем.

- С одной стороны, можно ожидать, что **«концессионные леса»** обеспечат чистый положительный итог, поскольку договоры концессии будут заключаться на конкурсной основе (увеличение доходов), а ответственность за лесохозяйственные мероприятия будет возложена на пользователей (сокращение расходов). Нагрузка на собственника будет ограничена осуществлением относительно малозатратных функций контроля и мониторинга.
- В противоположность этому прямое управление **«неконцессионными лесами»**, вероятно, будет иметь отрицательный итог для государственного бюджета с учетом характера деятельности в этих лесах (защитно-охранные мероприятия, лесовосстановление и т.д.). Госу-

дарственные функции в «неконцессионных лесах» заключаются в обеспечении охраны лесного фонда как общего блага. Следовательно, государство должно примириться с тем, что расходы на защитно-охранные мероприятия превышают доходы (в основном это доходы от рубки ухода и санитарной рубки).

- **В целом** можно предположить, что прибыль от «концессионных лесов» превысит расходы на уход за «неконцессионными лесами». В рамках общего федерального бюджета одни регионы станут источниками компенсации для других. В итоге в масштабе всей страны бюджетный цикл а) наверное, не позволит, чтобы ассигнования на деятельность органов управления лесами превысили чистый объем лесных доходов; и б) должен обеспечить достаточный объем финансирования органов управления лесами, чтобы они могли выполнять свои функции, и соответствие этого объема финансирования эффективности работы органов управления лесами, чтобы у них были позитивные стимулы.

Что касается доходов (политика ценообразования), Банк предлагает установить следующие основные принципы нового режима налогообложения лесного сектора.

- Лесной доход должен все больше зависеть не от налогов на доходы предприятий, а от платежей за получение доступа к лесным ресурсам (которые входят в состав лесной ренты).
- В целях увеличения лесных доходов первоочередное внимание следует уделять не повышению ставок существующих налогов или введению новых налогов, а **обеспечению сбора** лесных податей. Необходимо сократить количество лесных податей и число организаций, которые их собирают (принцип «одного окна»).
- Ставки лесных платежей должны устанавливаться не государством на основании административных расчетов, а пользователями, которые будут опираться на гибкий **рыночный механизм**. Такие платежи, установленные по результатам аукционов, будут лучше отражать реальную рыночную стоимость лесов, чем ставки, рассчитанные в административном порядке, и в то же время они будут показывать, насколько пользователи готовы платить. В этом случае главными задачами органов управления будут определение минимальных цен (нижнего предела) и обеспечение прозрачности и конкуренции в процессе торгов. Обеспечение прозрачности и конкуренции — это одна из основных задач на этапе практического осуществления реформ.
- Одним из главных компонентов лесных податей должны стать **годовые платежи из расчета на единицу площади, ставки которых определяются по результатам аукционов**. Устанавливаемые по результатам аукционов платежи из расчета на единицу площади могут обеспечить оптимальный учет конкретных условий каждого участка (качество древесины, доступность участка, стоимость лесохозяй-

ственных мероприятий) и конкретных коммерческих ограничений и возможностей каждого пользователя (технологическая эффективность, вид переработки, рыночные возможности). Кроме того, эти платежи являются отрицательными стимулами для неэффективного использования сырья и способствуют развитию производства с высокой добавленной стоимостью и осуществлению необходимых технологических инвестиций. По своей природе платежи из расчета на единицу площади — это постоянная во времени величина, и их легко взимать, что сокращает возможности для уклонения от уплаты.

- Общая сумма лесных податей должна складываться из платежей из расчета на единицу площади (А) и попенной платы (S) за каждый кубометр заготовленной древесины. Общий объем доходов (R) от концессии равен $R = S \cdot V + A$ (где V — объем).
- **«Неконцессионные леса»** могут давать определенный доход за счет прямой реализации продукции, образовавшейся в результате рубки ухода и санитарной рубки. Реализация этой продукции должна осуществляться через аукционы.
- Зачисление в бюджет лесных податей, выплаченных за «концессионные леса», и доходов от прямой реализации продукции, полученной в «неконцессионных лесах», будет определяться **Бюджетным кодексом РФ**. По мере возможности определенная часть доходов должна направляться непосредственно органам управления лесами на федеральном и районном уровнях (через федеральный или региональный Лесной фонд, находящийся в ведении органа управления лесами).

Что касается расходов, Банк считает, что финансирование лесных служб должно осуществляться следующим образом.

- **Федеральный орган управления лесами** и его **лесохозяйственная структура** должны финансироваться за счет а) ассигнований из федерального бюджета (в рамках ежегодного бюджетного цикла) и б) прямого перечисления части лесных доходов (через Лесной фонд). Первый источник (ассигнования из федерального бюджета) будет покрывать постоянные расходы на осуществление контроля за соблюдением законодательства в «концессионных лесах», а также расходы на прямое управление «неконцессионными лесами». Второй источник (прямое перечисление части лесных доходов через Лесной фонд) будет покрывать переменные издержки, такие как премии по результатам работы и дополнительные защитно-охранные мероприятия в «неконцессионных лесах». Этот принцип смешанного финансирования даст лесным службам стимулы к повышению эффективности лесохозяйственной деятельности и улучшению сбора лесных платежей.
- **Прямое управление «неконцессионными лесами» может стать** самой крупной статьей расходов общего лесного бюджета, на основании которой будут финансироваться расходы на проведение защитно-охранных мероприятий или платежи по договорам с частными

- фирмами на осуществление этих работ (они будут заключаться с использованием открытых закупочных процедур).
- С введением нового Бюджетного кодекса РФ у лесхозов исчезли стимулы к чрезмерно интенсивному использованию **санитарных рубок** (поскольку доходы от реализации теперь перечисляются в федеральный бюджет), но, с другой стороны, это новое положение приводит к искусственному занижению цен на реализуемую продукцию (поскольку местным организациям не достается даже часть выручки). Необходимо восстановить прямую заинтересованность местных организаций в надлежащем управлении общими благами, и одним из возможных способов возрождения этого стимула является описанный выше Лесной фонд. Кроме того, необходимо временно перечислять бюджетные ассигнования местным организациям, чтобы у них были средства для осуществления мероприятий на местах.
 - В целях совершенствования государственного управления лесным хозяйством необходимо ввести **премии по результатам работы** (в дополнение к обычной заработной плате). Этот вид стимулирования должен стать составной частью правительственной программы реформирования лесного сектора и распространяться как на государственные органы нормативного регулирования лесного сектора, так и на государственные лесохозяйственные подразделения, независимо от их статуса (отделение, ведомство или предприятие). В отсутствие такого стимула новая лесная политика правительства будет иметь меньше шансов на успех.

Г. Технические инструменты лесоуправления

Насколько это известно Банку, будет создан (модернизирован) целый ряд технических инструментов, направленных на повышение качества управления лесным фондом, включая лесоустройство, лесной учет, лесной кадастр и мониторинг лесов. В качестве одного из элементов комплексных основ устойчивого лесоуправления необходимо также разработать три следующих инструмента.

- Основой договоров концессии должны быть комплексные **лесоустроительные проекты**, что влечет за собой не только право на заготовку древесины, но и обязанность осуществления всего комплекса пред- и послезаготовительных мер (воспроизводство лесов, рубки ухода, защитно-охранные мероприятия, развитие инфраструктуры, инвентаризация и меры по сохранению биоразнообразия). Концессионеры должны готовить и осуществлять лесоустроительные проекты по согласованию с лесными службами и под их контролем. Тогда концессия будет охватывать не только лесозаготовительные, но и лесовосстановительные и лесозащитные территории. В соответствии с циклом восстановления лесов и сроком действия договора концессии

ежегодные зоны лесозаготовок будут определяться и отражаться на картах лесоустроительного проекта всего лишь как незначительная часть всей концессионной территории. Ежегодная площадь лесозаготовок составит лишь около 1/50 всей площади.

- Лесопользователь должен предоставить **обеспечение договора** (оформленное в виде банковского депозита), которое возвращается ему после удовлетворительного завершения лесохозяйственных мероприятий. С другой стороны, у инвесторов также должна быть возможность страхования долгосрочного доступа к лесным ресурсам от некоммерческих политических рисков (в рамках частных **страховых схем** или за счет государственных **гарантий**).
- Одним из стандартных требований в случае предоставления в концессию больших участков лесного фонда должно быть проведение **независимой сертификации третьей стороной** по системе, признанной на международном уровне. Разработкой национальных стандартов сертификации должны заниматься рабочие группы, в состав которых войдут представители всех заинтересованных сторон.

Д. Управление преобразованиями

Главным условием разработки стратегического подхода и анализа возможных вариантов преобразований являются проведение общественных дебатов и привлечение заинтересованных сторон (работники лесного хозяйства, представители промышленности и гражданского общества). Огромное значение имеет также наличие **сильных руководителей**, которые выступают инициаторами преобразований и обеспечивают реализацию наиболее предпочтительного варианта. Третьим фактором успеха является согласованность с общей программой государственных реформ и макроэкономических преобразований.

Наряду с привлечением заинтересованных сторон особое внимание в процессе преобразований следует уделять (внутри органов государственной власти):

- а) **горизонтальному взаимодействию** между федеральными министерствами (Минприроды, Минэкономразвития, Миннауки, Минфин и Минсельхоз) во избежание появления многочисленных и не согласованных друг с другом руководящих указаний, касающихся разработки новой политики;
- б) **вертикальному взаимодействию** между центром и регионами в целях повышения качества и практической осуществимости новой политики, а также ее приемлемости для заинтересованных сторон на местах.

Оперативное получение результатов в пилотных регионах должно продемонстрировать возможность осуществления предлагаемых реформ и вызвать доверие к преобразованиям.

Е. Смягчение возможных рисков: главные проблемы, требующие оперативного решения

Изложенные выше результаты анализа российской программы реформирования лесного сектора говорят о том, что важнейшие вопросы реорганизации отрасли заключаются в следующем.

1. **Формирование основ договорных отношений между собственником и пользователями** государственных лесов. Определение экономических и природоохранных прав и обязанностей обеих сторон; внедрение рыночных механизмов ценообразования и обеспечение реализации пользователями лесоустроительных проектов, гарантирующих устойчивое лесопользование.
2. **Разделение административных и лесохозяйственных функций** государственных органов управления лесами, которые не будут охвачены договорами между собственником и пользователями. Создание приемлемых механизмов финансирования и стимулов для лесных служб на местах.

До того, как готовящиеся проекты законов (проект Лесного кодекса РФ, проект закона «О договорах концессии» и проект закона «О платежах за лесопользование») будут направлены в Правительство и Федеральное Собрание РФ, их необходимо вынести на открытое техническое обсуждение, чтобы учесть позиции заинтересованных представителей российского общества, а также уроки других стран. Необходимо учредить совместную рабочую группу (Минприроды — Минэкономразвития) в целях обеспечения соответствия общему направлению реформ.

Основные нормативные акты, направленные на осуществление новых законов, должны быть подготовлены одновременно, чтобы облегчить и ускорить их реализацию на местах. Необходимо в кратчайшие сроки организовать проведение аналитической работы и общественных дебатов в перечисленных далее областях, чтобы подготовить новые нормативы и планы действий по их внедрению на местах:

- а) **институциональные реформы:** анализ описанных в Разделе В вариантов преобразования лесхозов в новые органы управления лесами и оптимальное использование важного социального капитала лесхозов;
- б) **экономические реформы:** содействие привлечению частных инвестиций, рационализация режима налогообложения и механизмов

ценообразования в лесном секторе, обеспечение сбора доходов и формирование финансовых основ организаций лесного сектора.

В ходе проведения аналитической работы под руководством Правительства РФ необходимо разработать и оценить **различные варианты**, создать стимулы для проведения общественных дебатов и привлечения заинтересованных сторон и оказать содействие правительству в принятии решений.

Новые системы должны быть **отработаны в пилотных регионах**. В частности, заключение договоров концессии и осуществление контроля за их выполнением следует отработать в пилотных регионах по следующей схеме.

1. В пилотных регионах осуществляется планирование землепользования лесных участков в целях разграничения территорий, предназначенных для неистощительной эксплуатации, охраны и сохранения и определения лесов, которые будут сданы в аренду (и установления сроков их сдачи в аренду) (*рис. 1*).
2. Проведение оценки спроса со стороны лесопромышленных предприятий, а также возможных экономических перекосов (следует убедиться в том, что созданы условия для реальной конкуренции).
3. Разработка прозрачных процедур конкурсных торгов и публикация типовых договоров с заблаговременным уведомлением о правах и обязанностях пользователя в рамках каждой концессии (никаких переговоров на индивидуальной основе).
4. Предоставление очень ограниченного числа концессий на пилотной (экспериментальной) основе. Эти пилотные концессии должны быть подобраны таким образом (местонахождение и размер участков, качество леса), чтобы они пользовались большим спросом среди достаточно большого числа предприятий.

Благодаря этим пилотным мероприятиям, правительство и заинтересованные стороны смогут точно определить, каких ошибок им следует избегать в процессе практической реализации этой политики в российских условиях. Это поможет оптимизировать позитивные результаты новой политики в рамках ее постепенного осуществления в масштабах всей страны.

Потенциал государственных институтов в части осуществления контроля за лесопользователями необходимо укрепить в двух направлениях:

- а) укрепление потенциала лесных служб в части контроля за выполнением лесопользователями природоохранных обязанностей и обеспечения устойчивого лесопользования на местах.
- б) укрепление потенциала органов управления лесами и налоговой

службы в части сбора доходов с собственников леса в целях сокращения возможности уклонения от уплаты налогов.

Для этого в пилотных регионах необходимо внедрить схемы поощрения органов управления лесами и налоговой службы по результатам работы.

Всемирный банк готов оказать содействие в решении поднятых выше ключевых вопросов. Такое содействие можно оптимизировать за счет объединения ресурсов целого ряда инструментов Группы Всемирного банка, включая:

- а) пилотный проект по устойчивому лесопользованию (поддержка реформ за счет проведения аналитической работы и обеспечения участия заинтересованных сторон (Компонент А); отработка новой политики и укрепление институционального потенциала в пилотных регионах (Компонент В);
- б) региональное исследование институтов лесного сектора — ПРОФОР и Всемирный банк: содействие обмену информацией с другими многолесными странами с переходной экономикой;
- в) гарантийная операция в угольной промышленности и лесном секторе — МАГИ, Международная финансовая корпорация (МФК), Глобальный экологический фонд (ГЭФ) и Глобальный альянс с Всемирным фондом дикой природы: содействие привлечению частных инвестиций в промышленность наряду с устойчивым лесопользованием и сертификацией лесов в пилотных регионах;
- г) президентская инициатива объединения усилий Группы Всемирного банка, двусторонних доноров и международных НПО в целях формирования последовательных основ единой работы по сохранению биоразнообразия в эксплуатационных лесах пилотных регионов.

Биоуглеродный фонд; повышение ценности недревесных ресурсов и разработка альтернативных предложений по использованию лесных территорий не только для заготовки древесины

Содействие в осуществлении макроэкономических реформ и общих преобразований государственного сектора и обеспечение соответствия этим реформам за счет применения холистического подхода к лесопользованию, согласованного с экономическими рекомендациями в большинстве других секторов.

Приложение 4. Вопросы реформирования лесной политики России

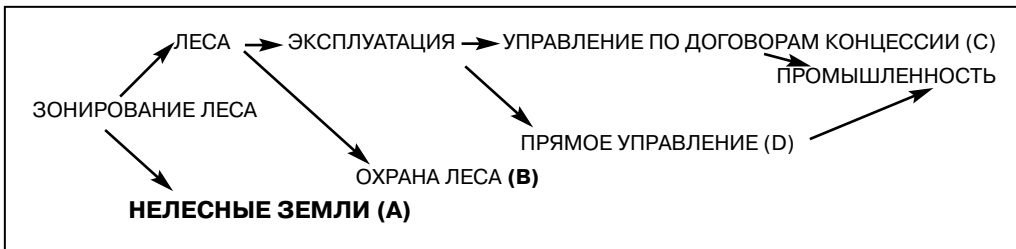
Таблица 1. Лесные земли: организация и структура собственности (в соответствии с предложенным проектом закона)

	Лесной фонд (92% всех лесов)	Леса, не являющиеся частью лесного фонда	ДРЕВЕСНО-КУСТАРНИКОВАЯ РАСТИТЕЛЬНОСТЬ
Категория	Все леса, за исключением лесов, не являющихся частью лесного фонда. Кроме того, в эту категорию входят земли, не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления или для нужд лесного хозяйства, а также другие неудобные для использования земли	Леса, расположенные в границах закрытых административно-территориальных образований, а также городские леса и земли обороны	Древесно-кустарниковая растительность, расположенная на землях сельскохозяйственного назначения, землях транспорта и водного фонда
Собственность	Федеральная	Федеральная собственность: земли обороны, а также леса, расположенные в границах закрытых административно-территориальных образований	Собственность на землю, на которой расположена древесно-кустарниковая растительность: РФ, субъекты Федерации или муниципальные образования
Уровень 1	<p>Группа I – 23% Леса, основным назначением которых является выполнение водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических и оздоровительных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий</p> <p>Группа II – 8% Леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой инфраструктурой, выполняющие водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции, но в то же время имеющие ограниченное эксплуатационное значение, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения которых требуется ограничение режима лесопользования</p> <p>Группа III – 69% Леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение</p>		

Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения

Уровень 2	Подразделяется на 20 категорий защитности: полосы лесов по берегам рек, противозонные леса, имеющие научное значение, орехово-промысловые зоны, государственные национальные парки и т.д.		ОСВОЕННЫЕ ЛЕСА	РЕЗЕРВНЫЕ ЛЕСА (леса, не предназначенные для эксплуатации в течение ближайших 20 лет)	
Цель/ Разрешенные виды лесопользова ния	Леса, предназначенные для выполнения природоохранных, рекреационных и санитарных функций	Леса, имеющие ограниченное эксплуатационное значение	Концессия/аренда/краткосрочное пользование	Аренда/краткосрочное пользование	

Приложение 4. Вопросы реформирования лесной политики России



Распределение земель по категориям на районном уровне

НЕЛЕСНЫЕ ЗЕМЛИ ----- А —

ОХРАНЯЕМЫЕ ТЕРРИТОРИИ ----- В —

Лесной фонд в прямом управлении D —
 Группы I и II: охрана, защита и восстановление
 Группа III: резервные леса

Лесной фонд, находящийся в пользовании на основании договоров концессии C —
 Группы II и III-в : концессия, аренда, краткосрочное пользование

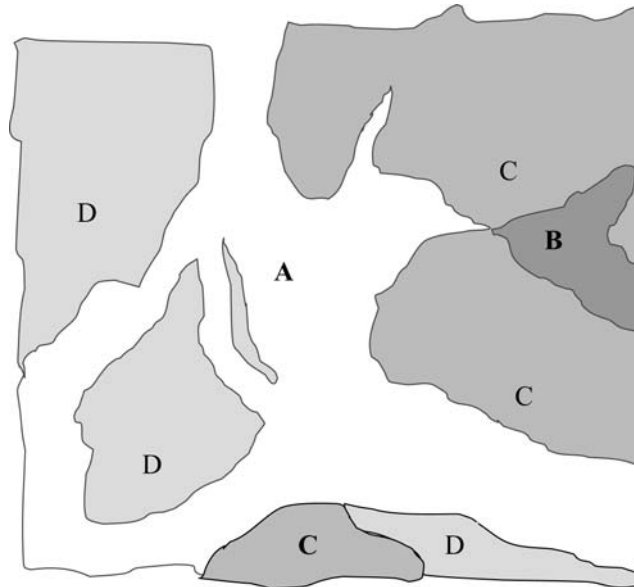


Рисунок 1. Зонирование лесов/планирование землепользования на районном уровне: отнесение лесов к различным категориям



Рисунок 2. Регулятивная и лесохозяйственная функции Органа управления лесами и его лесохозяйственной структуры в лесном фонде

Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения

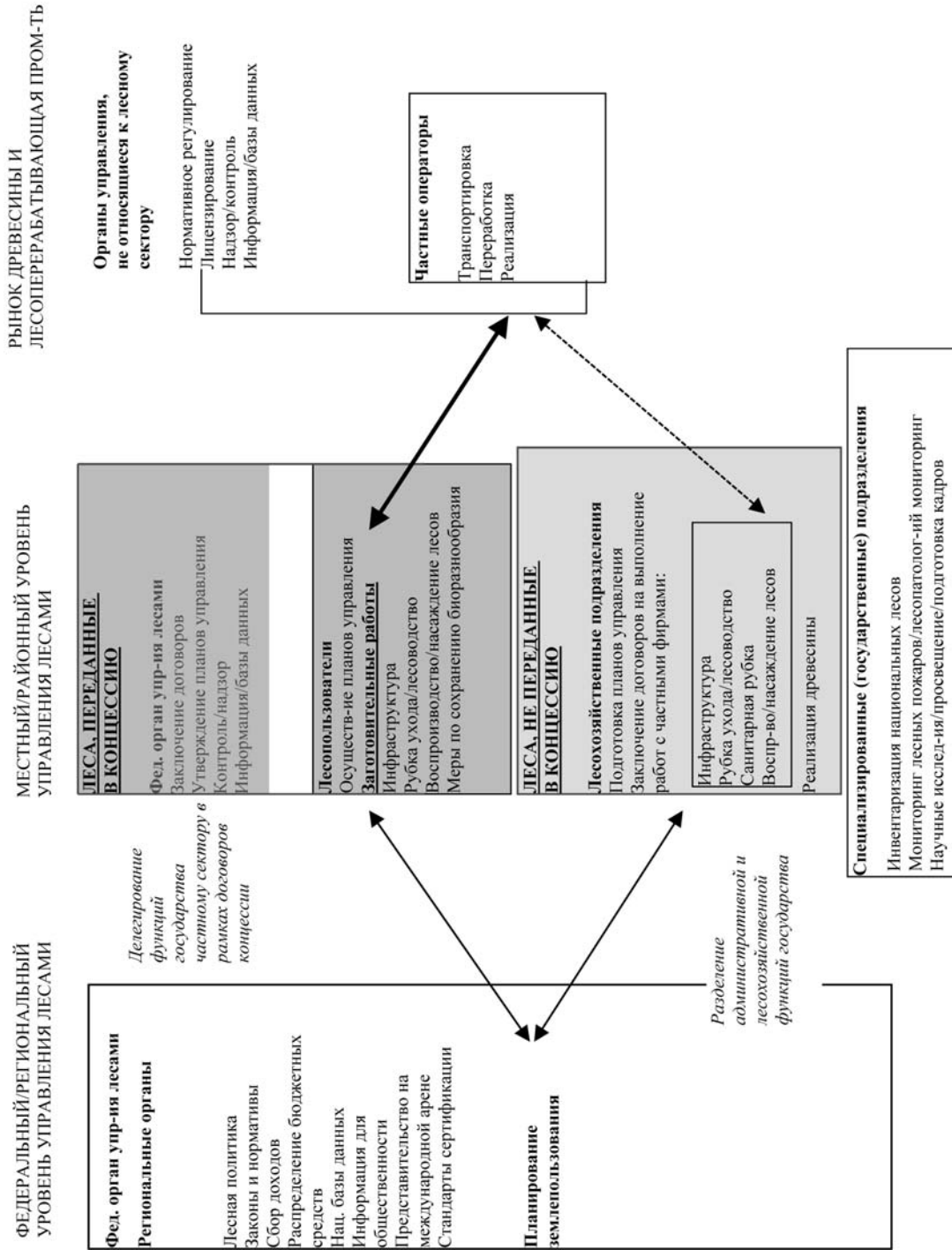


Рисунок 3. Функции государства и частного сектора в части управления лесами, переданными в концессию, и лесами, которые не были переданы в концессию

Приложение 4. Вопросы реформирования лесной политики России

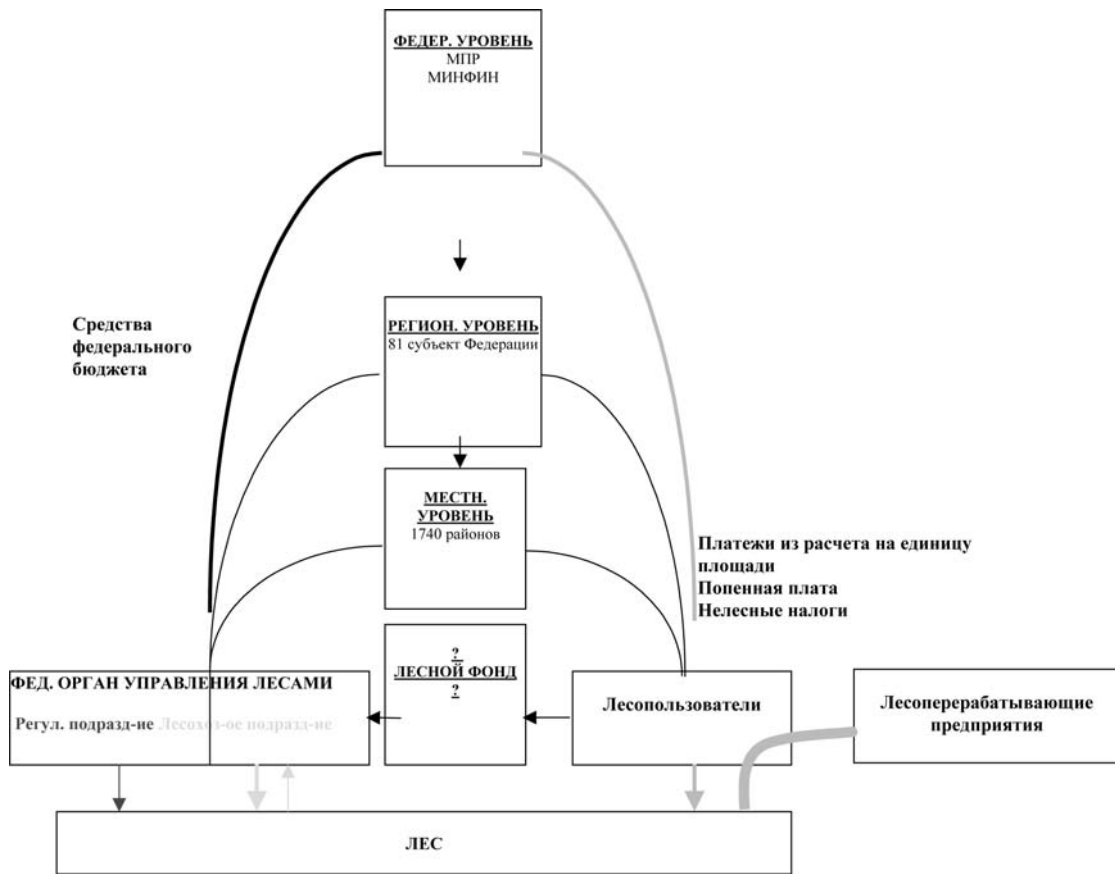


Рисунок 4. Финансовые потоки в лесном секторе: доходы и расходы

Стратегическая и регулятивная функции (местные отделения Федерального органа управления лесами) распространяются и на леса, переданные в концессию, и на леса, которые не были переданы в концессию, с акцентом на леса, переданные в концессию (согласно законодательству, это леса, относящиеся к Группам II и III-б).

Прямое управление лесами (местные подразделения лесохозяйственной структуры) ограничивается только лесами, которые не были переданы в концессию (согласно законодательству это леса, относящиеся к Группам I, II и III-а).

Частные компании осуществляют деятельность в лесах, переданных в концессию (как «лесопользователи», действующие на основании договоров концессии, которые обязаны осуществлять устойчивое лесопользование и платить лесные подати собственнику), а также в лесах, которые не были переданы в концессию (как «подрядчики», действующие на основании договоров о выполнении работ, финансируемых собственником).

Приложение А. Использование защитных инвестиционных механизмов в процессе лесоправления и заготовки древесины

Эти защитные инвестиционные механизмы применяются исключительно в процессе лесоправления и заготовки древесины, которые являются лишь одним из компонентов деятельности лесной промышленности. Предприятия, инвестирующие средства в развитие лесной промышленности, должны использовать их, чтобы проводить экологически устойчивую и ответственную социальную политику в процессе эксплуатации лесов. В основу предлагаемого руководства положены следующие принципы.

1. Леса, находящиеся в управлении предприятия, должны быть сертифицированы.
2. В лесах, не прошедших сертификацию, предприятие должно обеспечить экологическую и социальную устойчивость лесозаготовительной деятельности на заготовительной площадке и при транспортировке древесины; предприятие должно придерживаться правовых норм, установленных в национальном законодательстве и соответствующих международных соглашениях, таких как ратифицированные конвенции МОТ; в добровольном порядке могут применяться более строгие нормы.
3. Предприятие должно оказывать содействие в обеспечении устойчивого лесоправления на территории не прошедших сертификацию лесов, откуда оно поставяет свою продукцию.

Специальные критерии

- *Устойчивое лесоправление:* предприятие обязалось обеспечить устойчивое лесоправление и разработало продуманную лесохозяйственную политику для своей лесозаготовительной деятельности.
- *Управление лесами, закрепленными за предприятием.* Леса, находящиеся под управлением предприятия, сертифицированы по надежной системе, признанной на международном уровне. Если леса еще не охвачены такими системами, предприятие разработало поэтапный подход с проверяемыми ориентирами, который ведет к сертификации.
- *Заготовка древесины в других лесах.* 1. предприятие отдает предпочтение сертифицированным лесам перед другими источниками древесины. 2. Для заготовки древесины в лесах, не прошедших сертификацию, предприятие разрабатывает эффективную процедуру мониторинга, предусматривающую механизм обратной связи, чтобы обеспечить соответствие лесохозяйственных, лесозаготовительных и транспортных операций в этих лесах необходимым нормам лесоправления. Эта система мониторинга распространяется на все виды деятельности, осуществляемые предприятием, и включает, как минимум, проверки (в том

числе в полевых условиях) перечисленных далее параметров. Предприятие принимает необходимые меры для того, чтобы ее субподрядчики и поставщики услуг отвечали тем же требованиям.

1. Лесоуправление

- Управляющий лесами имеет право владения или пользования участком, где заготавливается древесина, и это право пользования не ущемляет основанных на законодательстве или обычаях прав коренного (местного) населения на владение, пользование и управление своими землями и ресурсами.
- Управляющий лесами должен иметь лесоустроительный проект и систему мониторинга, соответствующие размеру, масштабу и характеру деятельности; система мониторинга предусматривает проверку управления, использования и охраны лесных ресурсов (древесина, недревесная продукция) и экологических ценностей, а также социальный мониторинг.

2. Заготовка древесины

- Предприятие должно воздерживаться от заготовки древесины на участках, где, как было определено, могут находиться большие природоохранные ценности, вплоть до того момента, когда будет установлен их статус и они будут официально определены в качестве районов, где допускается заготовка древесины; такие участки должны определяться с помощью научно обоснованной методики и наноситься на карты; в отсутствие необходимых нормативных документов полезными инструментами для определения районов, где не следует осуществлять лесозаготовки, являются проведение консультаций с заинтересованными сторонами и применение соответствующих руководств⁴.
- Виды, находящиеся под угрозой исчезновения, исчезающие и уязвимые виды, среда их обитания и прочие биологически ценные среды обитания должны охраняться.
- Необходимо свести к минимуму объем отходов от лесозаготовок и обработки древесины на площадке, а также ущерб, наносимый другим лесным ресурсам.
- Необходимо принимать надлежащие противоэрозионные меры, а также меры охраны водных ресурсов.
- Порядок использования и удаления ГСМ и прочих химических веществ не должен наносить ущерба окружающей среде.

⁴ Например, в качестве научной методики можно использовать набор принципов HCVF, разработанных Всемирным фондом дикой природы.

- Необходимо обеспечить охрану участков, имеющих особое культурное, экологическое, экономическое или религиозное значение для коренных народов.

3. Транспортировка древесины

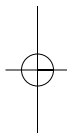
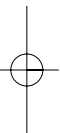
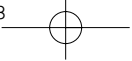
- Предприятие должно создать систему управления, позволяющую отслеживать всю древесину (контроль лесной продукции на всех этапах).

4. Правовые вопросы

- Лесозаготовки и транспортировка древесины осуществляются на основании соответствующих лицензий и отвечают другим требованиям закона.
- Размер минимальной заработной платы работников, занимающихся лесопромышленностью, заготовкой и транспортировкой древесины, соответствует законодательно установленным нормам.
- Подоходный налог и социальные начисления на заработную плату работников выплачиваются в соответствии с требованиями закона.
- Условия работы соответствуют нормам, установленным в национальном законодательстве, а также в основных конвенциях МОТ, касающихся гигиены труда и техники безопасности.
- Работники имеют гарантированные права на создание объединений в соответствии с национальным законодательством и основными конвенциями МОТ.
- *Участие заинтересованных сторон.* Предприятие разработало способ поддержания двусторонних связей с теми, кто может пострадать от его лесозаготовительной деятельности, а также процедуру, позволяющую учитывать их мнения по поводу этой деятельности.
- *Содействие устойчивому лесопромышленному управлению.* Предприятие оказывает содействие устойчивому лесопромышленному управлению в районах заготовки древесины, которые не находятся под его управлением, поддерживая усилия, предпринимаемые другими сторонами (например, оно помогает объединениям частных владельцев леса, оказывает поддержку в проведении сертификации, включая групповую сертификацию, предусматривает в договорах о поставке древесины условия, способствующие развитию устойчивого лесопромышленного управления и т.д.).

Приложение Б. Список литературы

- Bosquet B. (2002). *The role of natural resources in fundamental tax reform in the Russian Federation*. Working Paper 2807, The World Bank, March 21, 2002.
- Cherniakovitch L. (2002). *Economic Foundation for Institutional Reforms in the Forest Sector*. Proceedings from the Conference on Basic principles of sustainable forest sector development in the Barents region, Pushkino, May 2002.
- Coilte (2002). *Restructuring study for the Strategic Development of Hrvatske Sume*. Government of Croatia. Annex on comparative analysis.
- Government of Russian Federation, Ministry of Economic Development and Trade (2002). *Federal Law on Concession Agreements*, Draft.
- Government of Russian Federation, Ministry of Natural Resources (2002). *Federal Forest Code*. Draft.
- Government of Russian Federation (2002). *Forest Industry Strategy*, approved November 1, 2002.
- Government of Russian Federation (2002). *Forestry Development in the Russian Federation : 2002-2010*. Approved January 18, 2003. .
- Gray J. A. (2000). *Forest concessions : experiences and lessons from countries around the world*. IUFRO International symposium, Brasil, December 2000.
- Petrov A. (2002). *Concept of Forest Policy of the Russian Federation*. Proceedings from the Conference on Basic principles of sustainable forest sector development in the Barents region, Pushkino, May 2002.
- Rostchupkin V. (2002). *Strategic Trends in the Russian Forest Sector Development*. Proceedings from the Conference on Basic principles of sustainable forest sector development in the Barents region, Pushkino, May 2002.
- Simula M. (2002). *Russian forest-based industry — Light at the end of the tunnel*. Indufor, Finland.
- The World Bank (1997). *Russia — Forest Policy during Transition*. World Bank Country study.
- The World Bank (2003). *World Development Report, 2003*. Chapter 7.
- The World Bank (1998). *Russian Federation — Forest Policy Sector Note*.
- World Resources Institute (2000). *Les forêts du Canada à la croisée des chemins : bilan 2000*. GFW-Canada.



Подписано в печать 29.12.2003 г.
Формат 70x100¹/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Объем 14,35 усл. печ. л. Тираж 1000 экз.

Издательство «Алекс»
Тел.: (095) 472 5615
8 916 847 3285
E-mail: alexpublishers@alexpublishers.ru

Отпечатано с готовых фотоформ в типографии ГУ ГЦМП

