



# КАНАДСКИЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ЛЕСНЫХ КОНЦЕССИЙ

**По материалам доклада на международном семинаре «Проблемы и перспективы концессионного лесопользования в России» 5–6 июня 2003 года**

**Дж. А. Грей,**

Университет провинции Манитоба, Виннипег, Канада

## Введение

**В** настоящем докладе анализируется опыт Канады и отдельных канадских провинций по предоставлению и использованию лесных концессий, а также его уроки. Кроме того, рассматриваются другие формы лесопользования (или договорные отношения в области лесопользования). Предлагаемые материалы могут быть полезны при разработке моделей управления лесными концессиями или альтернативными формами лесопользования.

Более 90 % канадских лесов являются собственностью государства. Все десять провинций Канады владеют, контролируют и управляют лесами и природными ресурсами, которые находятся на их территории. В большинстве из них на долю федеральных земель приходится всего лишь 1–3 % об-



Андрей КУШЛИН

Дж. А. Грей на международном семинаре «Проблемы и перспективы концессионного лесопользования в России»

щей территории. Частные лесные земли занимают большие площади только в трех приморских провинциях. Природные ресурсы трех северных территорий находятся в федеральной



юрисдикции, но хозяйственное управление ими осуществляют правительства территорий.

В настоящее время идет переговорный процесс по землям, на которые претендуют коренные народы. Если он завершится предоставлением этих территорий (в том числе лесных) в собственность группам коренных народов, то естественно повысится их роль в хозяйственном управлении лесами. Иными словами, произойдет изменение структуры собственности на леса и полномочий в области лесопользования.

Каждая провинция имеет лесное законодательство, регулирующее лесохозяйственную деятельность и определяющее формы лесопользования: собственные лесные законы, нормативные акты и разнообразные руководства, стандарты и инструкции по управлению концессиями и лесохозяйственной деятельностью, а также правила ведения лесного хозяйства. Наряду с этим имеются планы землепользования (хотя практически во всех провинциях отсутствуют системы комплексного планирования землепользования), природоохранное законодательство провинций. Управление лесами регулируется и на федеральном уровне: природоохранным законодательством, законом и нормативными актами о рыбном хозяйстве.

Лесная политика Канады формировалась в течение определенного периода времени с учетом изменения спроса на лесные ресурсы, возникавших конфликтов с экологами и местным населением, а также противоречий с использованием лесов коренными народами и их претензиями на землю. В силу своего долгосрочного характера концессионная политика и лесные концессии медленно приспосабливались к изменению структуры лесной промышленности, а также природоохранных и прочих требований к лесной политике. Одной из задач, стоящих перед Канадой и другими странами, является разработка гибкой концессионной политики, которую можно приспособить к изменениям в лесной промышленности и природоохранной ситуации.

## Лесные концессии и иные формы лесопользования в Канаде

В Канаде существуют два типа долгосрочных лесных концессий: концессии участков (площадей) леса и концессии объемов пользования, — на основании которых для частных компаний устанавливаются разные объемы обязанностей в области хозяйственного управления лесами. Кроме того, практикуется продажа леса на корню для краткосрочного пользования и ряд других форм лесопользования. В десяти канадских провинциях существуют более 20 основных и 9 вспомогательных форм лесопользования. Однако в большинстве из них права на заготовку древесины предоставляются частному сектору в рамках одного или двух основных видов лесопользования. Лишь в Британской Колумбии применяются (в разных сочетаниях) и более разнообразные формы лесопользования.

Обычно лесные концессии оформляются в виде одного из двух следующих договоров: 1) договора между собственником леса (в данном случае это провинция) и второй стороной (*договор лесопользования*), который предоставляет права на заготовку конкретного вида лесных ресурсов на конкретном участке, и 2) договора о лесовосстановлении и хозяйственном управлении лесными ресурсами на конкретном участке (*договор предоставления лесохозяйственных услуг*). В большинстве провинций лесные концессии — это, как правило, долгосрочные контрактные договоры (на 20–50 лет), которые возобновляются каждые 5–10 лет.

В Канаде распространены два типа долгосрочных лесных концессий: 1) концессии участков (площадей) леса, которые

предоставляют права на заготовку древесины на конкретной географической территории, и 2) концессии объемов пользования, которые предоставляют права на заготовку определенных объемов и/или определенных видов древесины (например, мягких или твердых пород, балансов или конкретных видов древесины) в лесах, находящихся в хозяйственном управлении.

За исключением острова Принца Эдварда, основной формой лесопользования во всех остальных провинциях являются долгосрочные концессии участков леса или объемов пользования. Они охватывают 222 млн га канадских земель, или 47 % всей площади эксплуатационных лесов. Канадские провинции уже давно практикуют предоставление лесов в концессию: от 40–50 и более лет в основных лесных провинциях и до 100 лет в Ньюфаундленде и на п-ве Лабрадор.

Краткосрочные формы лесопользования в Канаде, как правило, означают только предоставление прав на лесозаготовку при полном или почти полном отсутствии каких-либо обязанностей в области хозяйственного управления лесами, которые остаются за лесными службами провинций. Обычно они распространяются на меньший объем древесины, охватывают более короткие периоды времени — от года до пяти лет — и носят самые разные названия: продажа леса на корню, лесная аренда, лесные лицензии, разрешения на рубку леса и т. д.

Ниже приводятся (см. табл.) основные виды концессий участков и объемов леса, их условия, а также формы краткосрочного лесопользования, практикуемые в каждой из провинций. Далее мы рассмотрим более подробно опыт организации разных видов лесных концессий в 10 канадских провинциях, опираясь на мнения представителей администрации, лесной промышленности, экологов и прочих заинтересованных сторон.

## Канадский опыт организации концессии участков леса

Как видно из таблицы, долгосрочные концессии участков леса являются одним из основных способов предоставления прав на заготовку древесины в 9 из 10 провинций Канады. На основании таких концессий лесозаготовительные права в пределах определенной территории предоставляются в обмен на обязательства по ведению на ней лесного хозяйства. В большинстве провинций участки леса сдаются в концессию на 20 или 25 лет. В Новой Шотландии срок сдачи лесов в такие концессии значительно больше — 50 лет, а в Ньюфаундленде он составляет 99 лет, что отражает исторически сложившуюся ситуацию в лесном хозяйстве этой провинции. Концессионные договоры почти во всех провинциях включают требование проведения оценки деятельности концессионера каждые 5–10 лет с продлением договора на следующие 5–10 лет, если результаты оценки признаны удовлетворительными.

Первоначально концессии участков леса служили в Канаде средством стимулирования развития промышленности и самого региона, обеспечивая надежные поставки древесины, и только с недавнего времени целью таких концессий стала передача ответственности за хозяйственное управление лесами на государственных лесных землях бизнесу.

**Предоставление концессий.** Ни в одной провинции, за исключением Британской Колумбии, законодательно не установлены критерии присуждения концессий и порядок их предоставления. В результате многое делается по усмотрению министров и правительств провинций. В Британской Колумбии на ранних этапах развития концессионной практики министр по делам леса был осужден за взяточничество. В Альберте, где концессионная практика развивалась наиболее



Таблица. Лесные концессии и иные формы лесопользования в Канаде

Провинция	Лесные концессии (долгосрочное лесопользование)			Прочие формы лесопользования Краткосрочные и незаменяемые договоры
	Концессии участков леса	% лесов	Концессии объемов пользования	
Британская Колумбия	<b>Лицензия на лесохозяйственное производство</b> — 25 лет, заменяется каждые 5 лет <b>Лицензия на использование участка леса</b> — 15 лет, заменяется каждые 5 лет	25% расчетной лесосеки	<b>Лесная лицензия</b> — 15–21 год, заменяется каждые 5 лет. <b>Соглашение о заготовке балансовой древесины</b> — 25 лет, пересматривается каждые 10 лет	<b>Лицензия на покупку леса на корню</b> — от 1 до 5–10 лет, не заменяется. <b>Лицензия на заготовку древесины</b> — краткосрочная, корректируемая, незаменяемая
Альберта	<b>Лесохозяйственное соглашение</b> — 20 лет, пересматривается каждые 5 лет	75 % гос. лесов	<b>Сертификат предоставления квот на заготовку древесины</b> — 20 лет, продлевается	<b>Разрешение на заготовку древесины</b> — 1–2 года, заменяется
Саскачеван	<b>Соглашение о лесохозяйственной деятельности</b> — 20 лет, пересматривается каждые 5 лет		<b>Срочная лицензия на поставку древесины</b> — 10 лет, продлевается при определенных условиях	<b>Разрешение на заготовку лесной продукции</b> — 1 год
Манитоба	<b>Соглашение о лесохозяйственной деятельности</b> — 20 лет, пересматривается каждые 5 лет		<b>Квота продаж леса на корню</b> — 10 лет, продлевается каждые 5 лет. <b>Комплексная лесосырьевая база</b> — продлевается	<b>Лицензия на покупку древесины</b> — 1–15 лет (как правило, 5 лет). <b>Разрешение на заготовку древесины</b> — 1 год
Онтарио	<b>Лицензия на устойчивое лесопользование</b> — 20 лет, пересматривается каждые 5 лет	70 % гос. лесов +11% частных земель		<b>Лицензия на покупку лесных ресурсов</b> — до 5 лет
Квебек	<b>Договор о производстве леса и ведении лесного хозяйства</b> — 25 лет, пересматривается каждые 5 лет	90% гос. лесов +11% частных земель		
Нью-Брансуик	<b>Лицензия на лесопользование на коронных землях</b> — 25 лет, пересматривается каждые 5 лет	90% гос. лесов +51% частных земель		<b>Сублицензия на заготовку леса на коронных землях</b> — 5 лет. <b>Разрешение на заготовку леса на коронных землях</b> — 1 год
Новая Шотландия	<b>Лицензионное и хозяйственное соглашение</b> — 50 лет, продлевается	86% гос. лесов +69% частных земель	<b>Лицензионное соглашение о лесопользовании</b> — 10 лет, продлевается на один или несколько десятилетних периодов	<b>Лицензия на заготовку древесины</b> — 2 года, продлевается на 1 год
Остров Принца Эдварда	Отсутствуют, поскольку 92 % лесных земель находятся в частной собственности		Отсутствуют, поскольку 92 % лесных земель находятся в частной собственности	
Ньюфаундленд и Лабрадор	<b>Лицензия на лесопользование на коронных землях</b> — исторически 99 лет, которые истекают в 2002–2010 годах и позднее. <b>Соглашение о лесохозяйственной деятельности</b> — нововведение, 20 лет, пересматривается каждые 5 лет		<b>Лицензионное соглашение о лесопользовании</b> — 10 лет, продлевается на один или несколько десятилетних периодов	<b>Разрешение на рубку леса</b> — 1 год, продлеваемое. <b>Соглашение о покупке древесины</b> — 5 лет, продлевается на 1 год

Источники: Ross 1995, Haley and Luckert 1990, Gray 1989, Gray 1981, а также информация, предоставленная отдельными провинциями.





лее бурно, обстановка секретности, в которой проходили переговоры о присуждении концессий, вызвала гневный протест местного населения, а затем и всей страны. В Ньюфаундленде в 2002 году начали истекать 99-летние лицензии на заготовку древесины компании «Абитиб Консолидейтед». Против их возобновления или продления выступил «Сьерра Клуб оф Канада», который организовал общественные слушания.

В большинстве провинций концессии организовывались не по инициативе государства, а в ответ на просьбы компаний. В последние годы власти провинции Альберта размещают объявления о приеме заявок на получение концессий.

В нескольких провинциях лесное законодательство предусматривает организацию конкуренции в рамках конкурсных торгов или тендеров, участники которых подают заявки в запечатанных конвертах. Однако до сих пор концессии участков леса, как правило, распределяются по результатам переговоров без какой-либо конкуренции. В настоящее время в Онтарио введено требование предоставления лицензий на конкурсной основе, однако оно распространяется только на новые лицензии и может быть отменено кабинетом министров.

**Права, предоставляемые концессионерам.** Концессии участков леса предоставляют лесопользователям исключительные права на заготовку древесины в государственных лесах в пределах установленной территории, но при этом не дают никаких прав на землю или иные природные ресурсы. Кроме того, предоставленные права могут ограничиваться заготовкой древесины определенных видов. Заготовка древесины регулируется планами хозяйственного управления лесами и осуществляется в пределах утвержденной расчетной лесосеки на определенной территории.

**Продление или замена договоров концессий.** В большинстве концессионных соглашений есть «вечнозеленое» положение, предусматривающее продление или замену лицензии через каждые 5–10 лет на такой же срок после рассмотрения результатов деятельности лицензиата и утверждения лицензии министром. Это могло бы стать важным стимулом к обеспечению эффективности работы, однако в Канаде не было еще случаев отказа в продлении концессий, что значительно ослабляет возможности стимулирования лицензиатов.

**Права, закрепленные за провинциями.** Провинции оставили за собой право определять и ограничивать лесозаготовительные полномочия концессионеров. Они, как правило, оставляют за собой право использования ресурсов (например, выпас скота, охоту, рыболовство, добычу нефти и других полезных ископаемых, рекреацию) на данной территории, а в некоторых случаях и права имеющихся лесопользователей. Однако они не обеспечили надлежащую защиту таких занятий, как отлов зверей, рыболовство и традиционные виды пользования лесными ресурсами коренных народов, что породило конфликты и судебные разбирательства и послужило еще одним толчком для предъявления земельных претензий со стороны коренных народов.

За провинциями сохранилось право изымать участки леса из концессии (в большинстве провинций — в определенных пределах) для их использования в иных целях или сокращать размер расчетной лесосеки в том случае, если концессионер не смог в полном объеме использовать выделенную ему древесину, обеспечить эксплуатацию или расширение своих деревоперерабатывающих мощностей в соответствии с достигнутой договоренностью. Так, в Британской Колумбии земля изымалась под парки для создания территорий, не тронутых человеком, и для решения природоохранных задач. В некоторых провинциях предусмотрены компенсации за сокращение площади лесных земель.

Провинции сохранили контроль над передачей или переуступкой концессий. С технической и правовой точек зрения

это значит, что предоставление концессий не означает передачу прав собственности частным компаниям. На практике лесозаготовительные предприятия имеют возможность использовать свои права на заготовку древесины для получения кредитов и финансовых ресурсов для финансирования своих деревоперерабатывающих мощностей под залог заготавливаемой древесины.

**Обязанности концессионеров.** Концессионеры берут на себя достаточно большой объем обязательств по хозяйственному управлению лесами, включая долгосрочное планирование, лесоустройство, картографию, разработку лесоустроительных проектов, определение расчетной лесосеки, подготовку 5-летних и ежегодных планов работ, разработку плана дорожной сети, проектирование, строительство и содержание дорог, лесовосстановление, охрану лесов от пожаров, экологическую защиту участка и водотоков и т. д. Лесохозяйственные требования и процедуры изложены в различных инструкциях и руководствах по лесохозяйственной деятельности и управлению окружающей средой, а также в правилах ведения лесного хозяйства на уровне провинций. Так, в Британской Колумбии представители лесной промышленности критикуют весьма объемные и чрезвычайно сложные «Правила ведения лесного хозяйства» за то, что их положения почти не выполнимы, не практичны и приводят к лишним издержкам для лесной промышленности. Британская Колумбия и некоторые другие провинции начинают отказываться от такого «административно-командного» стиля регулирования и постепенно вводят требования, ориентированные на конечные результаты и эффективность работы.

Когда концессионеры берут на себя такие обязательства по хозяйственному управлению лесами, возникает необходимость в осуществлении действенного и эффективного государственного надзора, контроля и инспектирования в целях обеспечения их выполнения. Следовательно, при разработке лесохозяйственных обязательств следует предусмотреть стимулы к их выполнению.

**Лесные платежи и подати.** В большинстве провинций в состав лесных платежей, подлежащих выплате в рамках лесных концессий, входят: 1) ежегодные платежи, выплачиваемые с учетом площади участка (из расчета на один гектар в год), которые обычно называют «земельной рентой» или «платой за владение», и 2) плата, зависящая от объема вырубленного леса (из расчета на один кубический метр заготовленной древесины), которую обычно называют «попеной платой», «роялти» или «коронным сбором».

Лесные платежи, подлежащие выплате в рамках концессий, оговариваются в концессионном договоре, устанавливаются в административном порядке на основе формулы или определяются по результатам конкурсной продажи леса на корню на других участках. В некоторых провинциях они устанавливались в рамках договора концессии, причем иногда это ошибочно делалось без какого-либо механизма корректировки, позволяющего учитывать изменение условий и инфляцию.

В некоторых провинциях концессионеры отвечают за проведение и финансирование лесовосстановления. В других плата за воспроизводство лесов взимается с доходов от заготовленной древесины и перечисляется в фонд лесовосстановления, средства из которого выплачиваются концессионерам в качестве компенсации расходов на лесовосстановительные работы и лесоводственный уход.

## Канадский опыт организации концессии объемов

Концессии участков лесного фонда и концессии объемов древесины имеют много общего, но есть и некоторые разли-



чия. Концессии объемов в меньшей степени гарантируют лесопользование и отличаются от концессий участков леса диапазоном и объемами обязанностей в области хозяйственного управления лесами. Они предоставляют права на заготовку древесины в определенных объемах или на использование какой-то части расчетной лесосеки, но не на конкретном участке леса. Эти концессии носят долгосрочный характер, поскольку их можно продлевать или заменять. Кроме того, они более разнообразны по своим условиям.

Концессии объемов существуют в пяти провинциях (см. табл.). Особенно важную роль они играют в четырех западных провинциях. В Британской Колумбии на их долю приходится около 50 % расчетной лесосеки. Это, например, лесные лицензии и соглашения о заготовке балансовой древесины, благодаря которым целлюлозно-бумажные комбинаты ежегодно получают определенный объем древесины. В Альберте и Манитобе квоты лесопользователям предоставляют права на заготовку древесины в лесах, находящихся в собственности провинций без конкурса.

Как и концессии участков леса, концессии объемов древесины обычно распределяются на внеконкурсной основе, хотя лесное законодательство нескольких провинций предусматривает их распределение в рамках конкурсных торгов или тендеров.

**Права, предоставляемые концессионерам.** Концессии объемов лесопользования предоставляют права на заготовку определенного годового объема древесины или на использование некоторой части расчетной лесосеки на территории лесов, находящихся в собственности провинций, но при этом не дают исключительных прав на лесозаготовки в пределах какого-либо участка. Этот объем может корректироваться в зависимости от изменения расчетной лесосеки или прочих оговоренных обстоятельств.

**Продление или замена.** Большинство концессий объемов могут продлеваться, однако их продление в значительной степени находится на усмотрении министерств и менее гарантированно, чем в случае концессий участков леса. Формально нет никакой гарантии продления соответствующей лицензии или квоты по истечении срока ее действия, однако на практике они почти всегда продлеваются.

**Права, закрепленные за провинциями.** Несмотря на то что в рамках концессии объемов за провинцией закрепляются такие же права, как и в рамках концессий участков леса, в первом случае правительство оставляет за собой значительную свободу действий в части изменения условий лицензии или соглашения.

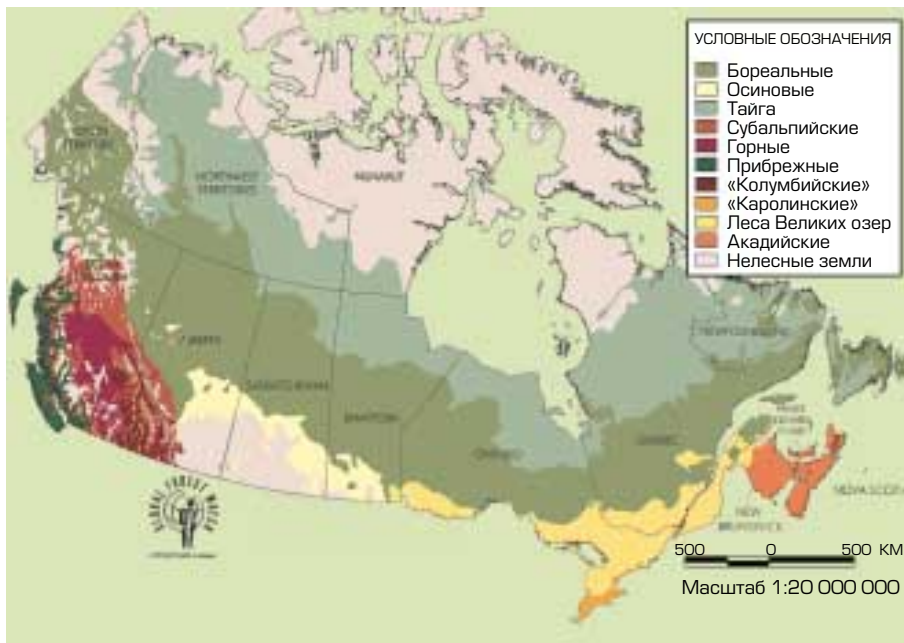
**Обязанности концессионеров.** В большинстве провинций в рамках концессий объемов на концессионеров возлагается меньше обязанностей, чем в концессиях участков леса. От

них не требуется составление долгосрочных планов хозяйственного управления лесами. Они должны готовить лишь ежегодные планы работ, а также строить дороги, обеспечивать охрану окружающей среды, охрану лесов от пожаров и лесовосстановление или, в некоторых случаях, производить лесовосстановительные платежи и соблюдать принципы ведения лесного хозяйства. Однако в Британской Колумбии

права и обязанности держателей лесных лицензий почти идентичны правам и обязанностям концессионеров, получивших концессии участков леса.

**Лесные платежи и подати.** Как и в случае концессий участков леса, при получении концессий объемов древесины концессионеры платят подати с учетом площади участка (земельная рента), а также попенную плату, выплачиваемую с учетом

объема вырубленного леса. В некоторых провинциях эти лесные платежи аналогичны тем, что устанавливаются в рамках концессий участков леса. В других — в рамках концессий объемов устанавливаются иные, как правило, более низкие ставки платежей.



Лесные зоны Канады

## Концессионное лесопользование в Канаде: основные проблемы промышленности, правительства, окружающей среды и коренных народов

Каждый из тех, кто так или иначе связан с проблемами лесной политики, имеет свое представление о том, какие из них являются или должны считаться главными. Лесная политика будет успешной лишь при условии разработки такой системы концессионного лесопользования, которая обеспечит выгоды всем категориям заинтересованных лиц и предоставит им стимулы к эффективному выполнению своих обязанностей и соблюдению установленных правил.

### ПРОБЛЕМЫ ЛЕСНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

**Гарантированность сохранения концессионных участков и поставок древесины.** Лесопромышленные предприятия озабочены тем, что лесные земли изымаются из концессии под парки, для создания территорий, не тронутых человеком, для разведки и разработки месторождений нефти и газа и добычи других полезных ископаемых. Их также волнует неопределенность, связанная с подобным отчуждением земель. С учетом формулы расчетной лесосеки и способа ее расчета отчуждение земель может отрицательно сказаться на расчетной лесосеке. Формула расчетной лесосеки такова, что предприятия стремятся приобретать крупные концессионные участки вместо того, чтобы более интенсивно осуществлять



хозяйственное управление на небольших площадях, что вызывает конфликт с экологами. Ситуацию можно изменить, а противоречия смягчить, если внести в расчетную лесосеку изменения, стимулирующие более интенсивное ведение лесного хозяйства. Повышение платы, взимаемой с учетом площади, также способно заставить концессионеров отказаться от приобретения больших участков и стимулировать более интенсивное ведение лесного хозяйства на площадях меньшего размера.

**Гарантированность лесопользования.** Лесопромышленные предприятия стремятся получить гарантированные долгосрочные концессии. Современные системы организации концессионного лесопользования Канады обеспечивают такую долгосрочную гарантию за счет «вечнозеленого» положения, согласно которому концессии пересматриваются и продлеваются каждые 5–10 лет. Лесопромышленников волнует прежде всего устойчивость правил и процедур. Они хотят, чтобы процесс предоставления концессий был обоснованным, логичным и последовательным и не зависел от нечетких, неопределенных и спонтанных решений.

**Нормативные акты.** По мнению представителей лесной промышленности, нормативные акты, регулирующие концессии и хозяйственное управление лесами, вызывают разочарование, связаны с большими расходами, а в некоторых случаях непрактичны. Министерства провинций нередко применяют централизованный «командно-административный» подход к управлению концессиями, не доверяя промышленникам.

В 1995 году правительство Британской Колумбии ввело в действие объемный Кодекс лесной практики. В этом Кодексе, который занимал больше метра на книжной полке, были прописаны все мыслимые процедуры — от подготовки планов эксплуатации лесов до строительства дорог, переправ через водотоки, борьбы с короедами и заболеваниями корневых деревьев. Согласно оценкам Кодекс лесной практики увеличил стоимость заготовки одного кубометра древесины на 12 канадских долларов. В 2002 году новое правительство Британской Колумбии внесло поправки в Кодекс, однако первоначальная реакция промышленников на них была отрицательной. Экологи тоже раскритиковали эти изменения за то, что они ослабляют нормативное регулирование лесной промышленности.

С учетом характера лесной промышленности и разброса концессионной деятельности на большой территории — и в самой Канаде, и за ее пределами, централизованное регулирование лесохозяйственной деятельности представляется неуместным. Лесное хозяйство требует децентрализации и проведения надзора и мониторинга на местах.

**Формирование цен на древесину.** Лесопромышленные предприятия, озабоченные уровнем попенной платы и других платежей, ведут бесконечный спор с правительством. Такой характер торговли о цене: промышленники всегда будут стремиться купить государственный лес по более низкой цене. Однако правительство, как владелец государственных лесов, обязано устанавливать попенную плату за них на уровне, отражающем рыночную стоимость.

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА**

**Лесные доходы.** Правительства канадских провинций, как собственники лесных ресурсов, стремятся в полном объеме получить справедливую рыночную цену за государственный лес и лесозаготовительные права, предоставляемые в рамках концессий. Конечно, они готовы идти на компромиссы, чтобы обеспечить баланс между целью извлечения лесных доходов и другими целями (такими, как, например, занятость и стабильность жизни в населенных пунктах, зависящих от леса).

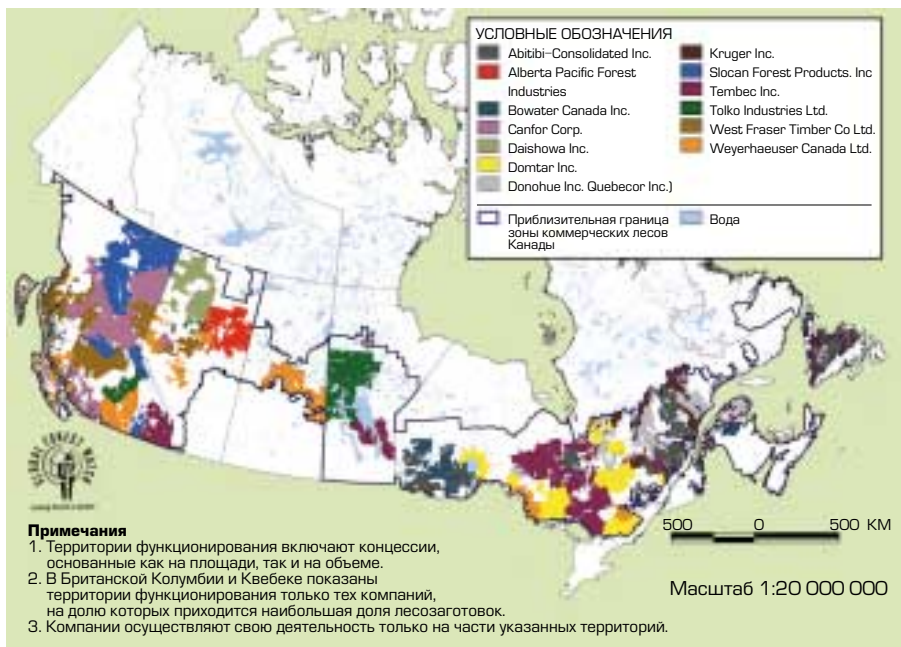
Правительства провинций смогут получить больше доходов от леса, если уменьшат неопределенность для концессионеров, осуществляя четкую, последовательную, продуманную и эффективную политику, предусматривающую разработку легко выполнимых государственных требований к хозяйственному управлению лесами, ориентированных на конечные результаты.

**Лесное хозяйство и управление окружающей средой.** Правительства провинций твердо намерены поддерживать свою лесосырьевую базу, сохранять качество окружающей среды и обеспечивать неистощительное хозяйственное управление лесами. Иногда это может означать компромисс между эксплуатацией лесов и сохранением экологических ценностей. Однако во многих случаях такие компромиссы можно

свести к минимуму за счет интенсификации ведения лесного хозяйства в более продуктивных и доступных лесных районах.

**Управление концессиями и регулирование лесного хозяйства.** Законодательство предписывает лесным службам провинций осуществлять управление государственными лесами и надзор за ними на территории провинций, а также управлять лесными концессиями и контроли-

ровать их. Среди лесных служб провинций наблюдается тенденция к применению жесткого «командно-административного» подхода к такому регулированию, разрабатываются подробные лесные нормативы, охватывающие все аспекты лесной деятельности. Нередко причиной тому служит их недоверие к лесопромышленным предприятиям. Лесные нормативы, прописывающие все детали лесохозяйственных и лесозаготовительных процедур, увеличивают операционные издержки предприятий (см. выше), вызывают противо-



Территории функционирования крупных канадских лесных компаний

- Примечания**
1. Территории функционирования включают концессии, основанные как на площади, так и на объеме.
  2. В Британской Колумбии и Квебеке показаны территории функционирования только тех компаний, на долю которых приходится наибольшая доля лесозаготовок.
  3. Компании осуществляют свою деятельность только на части указанных территорий.





стояние промышленности и лесных служб. Нормативы, ориентированные не на детальную разработку процедур, а на эффективность и результаты работы, могут упростить регулирование и дать возможность лесопромышленным предприятиям найти наиболее действенный способ выполнения установленных показателей эффективности и достижения оговоренных результатов. Предприятия требуют внесения именно таких изменений.

**Занятость и стабильность жизни местного населения.** Поддержание уровня занятости и стабильной жизни в сельских поселках, зависящих от лесопромышленных предприятий, — важная задача региональных правительств. Лесные концессии, направленные на то, чтобы обеспечить развитие промышленности на базе лесной отрасли, рассматриваются как серьезный источник обеспечения занятости и поддержки местного населения. Однако для целого ряда канадских поселков возможности рекреационного использования лесов и первозданных территорий приобретают все более важное экономическое значение, дополняя или заменяя лесную промышленность как источник занятости.

**Изменение условий концессий.** Провинции пришли к выводу о необходимости внести изменения в условия лесных концессий. Они связаны с отчуждением концессионных земель для других видов землепользования, созданием парков и территорий, не тронутых человеком, и т. д. и касаются лесохозяйственных, лесоводственных и лесовосстановительных требований в целях изменения условий финансирования лесовосстановления и системы формирования попенной платы.

Уже более 20 лет деятельность лесного лобби США, организовавшего серию судебных разбирательств в целях введения компенсационных пошлин на канадский пиловочник мягких пород, грозит подорвать практику осуществления лесного хозяйства в провинциях. Эта постоянная угроза дестабилизирует лесную промышленность, тормозит инвестиции и модернизацию предприятий. США стремятся изменить механизм распределения леса на корню и формирования попенной платы, оказывая давление на провинции с тем, чтобы они отказались от лесных концессий и ввели аукционы для продажи леса на корню по американской системе.

Стремясь решить проблему компенсационных пошлин на пиловочник мягких пород, введенных Соединенными Штатами, в марте 2003 года в Британской Колумбии приняли закон, согласно которому 20 % расчетной лесосеки будут изъяты из существующих лесных концессий и перераспределены в пользу программы конкурсной продажи леса на корню; наряду с этим вводится новая система формирования попенной платы и другие изменения. Это создало в лесной промышленности атмосферу значительной неопределенности.

### ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

**Парки и нетронутые территории.** Стремление природоохранительных организаций сохранить первозданную природу и расширить территорию парков в провинциях нередко приводило их к конфликтам с концессионерами и лесными службами. Возможность возникновения таких конфликтов уменьшится, если изъятие малопродуктивных лесных земель из концессий или региональных лесов уравновесит корректировкой расчетной лесосеки с тем, чтобы создать стимул для эффективного развития лесного хозяйства на более продуктивных и доступных лесных землях.

**Сохранение старовозрастных лесов.** Еще одной проблемой экологов является сохранение старовозрастных лесов. Именно она была причиной конфликта между экологами, лесопромышленными предприятиями и правительством Британской Колумбии в районе Клэко Саунд. Конфликт привлек внимание международной общественности, однако в конце концов разрешился путем компромисса: старовозрастные лесные насаждения были сохранены, а коренные народы получили возможность играть определенную роль в хозяйственном управлении лесами и лесной деятельности в этом районе.

**Охрана водотоков и водных путей.** Охрана водотоков от нарушений в результате лесозаготовок и заилиения — это проблема, которая волнует и экологов, и местные власти, так как имеет большое значение для промыслового и рекреационного рыболовства. Правительство Канады в соответствии с федеральным законом о рыбном хозяйстве обладает широкими полномочиями в области охраны водотоков, рыбных запасов и нерестилищ и борьбы с загрязнением, которое наносит ущерб рыбам. На преодоление этих проблем и конфликтов направлены нормативные акты, ограничивающие лесозаготовки вблизи водотоков и предусматривающие строительство дорог, а также переправ и мостов.

### ПРОБЛЕМЫ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

**Вопросы прав собственности на ресурсы и доля лесных ресурсов, принадлежащая коренным народам.** Земельные претензии коренных народов — нередкое явление для многих провинций, особенно на западе. В северной части страны земельные споры были разрешены за счет создания в восточной Арктике третьей северной территории Нунавут, а в западной Арктике — с помощью соответствующих соглашений. Урегулированы земельные конфликты в северном Квебеке и одном из районов Британской Колумбии (договор Нисга 1999 года), однако в других частях страны по этим вопросам все еще ведутся переговоры, а договоры, заключенные в XIX и начале XX века, могут вскоре потребовать пересмотра.

Удовлетворение существующих земельных претензий может оказать влияние на судьбу лесных концессий и управление ими и дать коренным народам возможность принять участие в ведении лесного хозяйства.

**Занятость и развитие промыслов.** В отдаленных поселках существует проблема занятости коренных народов. Лесное хозяйство

дает возможность решить ее и обеспечить развитие промыслов.

**Общественное лесное хозяйство.** Перед коренными народами и их поселками открываются широкие перспективы общественного ведения лесного хозяйства и совместного управления лесными концессиями.

**Согласование интересов промышленников, правительства, экологов и коренных народов**

Выше уже были рассмотрены некоторые способы удовлетворения и согласования различных интересов в сфере лесных отношений. Лесопромышленники заинтересованы в четкой и согласованной концессионной политике, опирающейся на обоснованные логические принципы. Именно такая политика может дать заготовителям уверенность в гарантированном лесопользовании. Что касается интересов правительства, то более четкое определение условий концессий и увеличение гарантий промышленных инвестиций может повысить стоимость концессий и тем самым способствовать





усилению интереса к ним, а также росту цен конкурсных предложений. Регулирование концессий не «командно-административным» способом, а с учетом эффективности работы и результатов — путь к сокращению расходов на выполнение требований со стороны промышленности и возможность упростить решение задач надзора, мониторинга, проверок и сертификации лесов.

Периодический пересмотр и продление концессий облегчат корректировку их условий и создадут стимулы к повышению эффективности работы. А это в свою очередь позволит корректировать границы переданных в пользование лесных территорий в целях обеспечения соответствия меняющимся экологическим приоритетам и интересам. Однако для того, чтобы лесопромышленные предприятия обрели уверенность в гарантированном лесопользовании, процесс пересмотра концессий должен быть четким, независимым и прозрачным.

Стимулирование со стороны правительства более интенсивного ведения лесного хозяйства на доступных участках и повышение платы, взимаемой с учетом площади концессионного участка, может привести к тому, что концессионеры перестанут приобретать и начнут отказываться от малопродуктивных участков леса. Наряду с мерами по охране водотоков и водных путей и сохранению старовозрастных лесов это будет способствовать соблюдению природоохранных интересов. Интересы коренных народов могут быть удовлетворены в том случае, если они получают в рамках концессий частичное право собственности на лесные ресурсы, а также возможность участия в управлении концессиями и в развитии местных поселков и лесов.

Photo from CANADA'S FORESTS + THE KYOTO PROTOCOL: AN OVERVIEW



## Резюме и выводы: уроки канадского опыта организации концессий

Канадский опыт организации лесных концессий позволяет извлечь полезные уроки, касающиеся разработки политики концессионного лесопользования и управления концессиями. Это относится и к успехам, и к неудачам Канады, и к тем результатам, которые можно усовершенствовать. Эти уроки можно обобщить в виде нескольких положений, обеспечивающих эффективность концессионной политики и процедур.

### Предоставление концессий

1. В законодательстве должны быть закреплены четкие критерии присуждения концессий.
2. Процедуры предоставления концессий должны быть четкими и прозрачными.
3. Необходимо распространять информацию об имеющихся участках, а не просто отвечать на поступившие запросы.
4. Присуждение концессий должно быть публичным, открытым и прозрачным, свободным от возможного политического влияния.
5. Концессии должны присуждаться по результатам конкурсных торгов.

### Условия концессионного лесопользования

1. Вместо детализированных «командно-административных» нормативов следует разработать измеримые и ориентированные на конечный результат критерии надзора за деятельностью концессионеров: лесозаготовками и хозяйственным управлением лесами.

2. Концессии сроком на 20–25 лет обеспечивают лесопользователям достаточные гарантии для осуществления промышленных инвестиций.

3. Необходимо обеспечить защиту других видов лесопользования и других лесопользователей, так как концессионеры заинтересованы в древесине, а не в том, чтобы обслуживать другие виды пользования или других пользователей.

4. На местах необходимо создать все возможности для осуществления надзора, проверок и мониторинга концессионной деятельности и ее результатов. Этому может способствовать независимый мониторинг, который создает основу для сертификации лесов.

5. Условия внесения изменений в положения договоров концессии должны быть гибкими, но четкими, чтобы обеспечить гарантии концессионерам.

6. Взимание платы с учетом площади концессионного участка может стать стимулом к отказу от чрезмерно крупных концессий и более интенсивному ведению лесного хозяйства на меньшей территории.

7. Необходимо изменить методы определения расчетной лесосеки, чтобы концессионерам стало невыгодно приобретать и

держат большие концессионные участки.

8. Проверка деятельности концессионеров раз в 5–10 лет может стать серьезным стимулом к повышению эффективности концессионного лесопользования. Она должна быть независимой, прозрачной и по возможности проводиться сторонней организацией в рамках лесной сертификации.

Перевод Г. Филюшкиной



## ЛИТЕРАТУРА

- Forest practices code primer / British Columbia, Ministry of Forests. Victoria, B.C.: British Columbia, Ministry of Forests, 2002.
- Forest revitalization plan / British Columbia, Ministry of Forests. Victoria, B.C.: British Columbia, Ministry of Forests, 2003.
- A blueprint for competitiveness / Council of Forest Industries. Vancouver, B.C.: Council of Forest Industries, 1999.
- Gray, John A. The trees behind the shore: The forests and forest industries in Newfoundland and Labrador. (A study prepared for the Economic Council of Canada). Hull, Quebec: Canadian Government Printing Centre, 1981. (Cat. No. EC 22–91/1980E).
- Gray, John A. Forest revenue systems in developing countries / Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome // FAO Forestry Paper 1983. No. 43.
- Gray, John A. Economic implications of Manitoba's Forest Act, Regulation, Policies and Procedures. Winnipeg, Manitoba: Manitoba Natural Resources, Forestry Branch, 1989.
- Gray, John A. Forest revenue mechanisms and pricing policies / Ontario Ministry of Natural Resources, Forest Values, Sustainable Forestry Programme. Toronto: Queens Printer of Ontario, 1992.
- Gray, John A. Forest concession policies and revenue systems: country experience and policy changes for sustainable forestry // (World Bank Technical Paper No. 522 — Forests Series) Washington: World Bank, Environment Department, 2002.
- Haley, David, and Martin K. Luckert. Forest tenures in Canada: A framework for policy analysis. (Information Report E-X-43) Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1990. (Cat. No. Fo29–7/43).
- The state of Canada's forests: 2001–2002. Natural Resources Canada, Canadian Forest Service. Ottawa: Natural Resources Canada, Canadian Forest Service, 2002. (Cat. No. Fo 1–6/2001–2002E).
- The B.C. forest industry: Unrealized potential / PricewaterhouseCoopers. Vancouver, B.C.: PricewaterhouseCoopers, 2000.
- Ross, Monique M. Forest management in Canada. Calgary, Alberta: Canadian Institute of Resources Law, 1995.
- Who owns the land?: Regaining control over Newfoundland's public forests / Sierra Club of Canada Ottawa, Ontario, 2002.
- Tenure reform and community forests. / Sierra Club of Canada Ottawa, Ontario, 2003.
- Canada's forests at a crossroads: An assessment in the year 2000. World Resources Institute, Global Forest Watch. Global Forest Watch Report Washington, D.C.: World Resources Institute, 2000.