



Управление государственными лесами в Финляндии и Швеции

Д. Добрынин, Университет Восточной Финляндии

Скандинавский лесохозяйственный опыт всегда интересен для российских лесных специалистов. Это объясняется прежде всего высокой эффективностью использования лесных ресурсов в расположенных по соседству Финляндии и Швеции. Однако, перенимая скандинавские подходы к ведению лесного хозяйства, важно понимать структуру собственности и связанные с этим особенности управления лесами в этих странах. Ниже приводится обзор управления государственными лесами в Финляндии и Швеции и примеры взаимоотношений лесных государственных компаний с заинтересованными сторонами.

Структура собственности на леса

В отличие от России в Скандинавских странах не все леса государственные. По данным Финской лесной ассоциации¹, по состоянию на 2017 год в Финляндии 53 % площади лесов находятся в собственности граждан (семейные леса), 35 % приходится на государственные леса под управлением государственного предприятия Metsähallitus, 7 % — на леса частных компаний, оставшиеся 5 % — на прочие виды собственности.

В Швеции по состоянию на 2015 год 48 % площади лесов находятся в собственности граждан, 24 % — в собственности частных лесопромышленных компаний, 13 % являются собственностью государства (управление в них осуществляется государственной компанией Sveaskog), 5 % владеют прочие государственные и муниципальные структуры, 11 % — церковь и некоммерческие организации² (табл. 1).

Ниже речь пойдет об управлении 35 % площади лесов Финляндии, за которые несет ответственность государственное лесное предприятие Metsähallitus, и 13 % площади лесов Швеции, находящихся под управлением государственной лесной компании Sveaskog (рис. 1 и 2).

Важно отметить, что в случае обеих рассматриваемых стран государственные леса представляют собой наименее продуктивные территории. Как видно из рис. 1 и 2, государственные леса расположены в основном на севере Финляндии и Швеции, часто они наименее востребованы в качестве частной собственности.

Поскольку в Скандинавских странах принято разделять леса на продуктивные и непродуктивные, рассмотрим на примере Финляндии структуру собственности продуктивных лесов (лесов с ежегодным приростом более 1 м³/га). В государственной собственности находятся всего 25 % площади продуктивных лесов Финляндии, в собственности граждан — 61 %, в собственности частных компаний — 8 %. Согласно ежегодным отчетам Metsähallitus⁴, на это государ-

© Metsähallitus, 2015, © Maanmittauslaitos 1/MLL/15

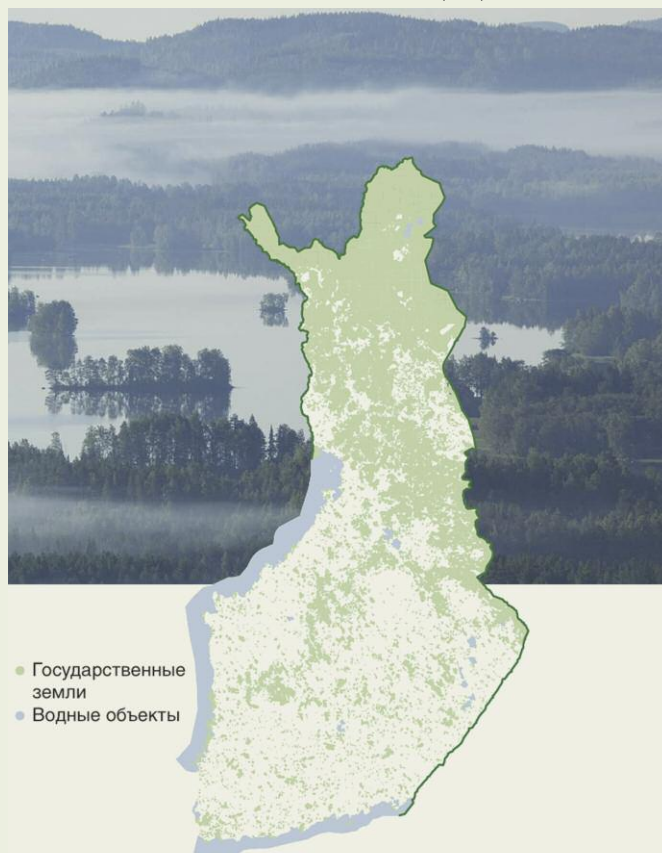


Рис. 1. Государственные земли и водные объекты Финляндии, находящиеся в управлении государственного предприятия Metsähallitus³

Таблица 1. Структура собственности на леса в Финляндии и Швеции, %

Собственник	Финляндия	Швеция
Граждане	53	48
Государство (лесами управляют государственные компании*)	35	13
Частные компании	7	24
Прочие государственные и негосударственные собственники	5	15

*В Швеции не всеми государственными лесами управляет государственная лесная компания Sveaskog.

¹ https://smy.fi/wp-content/uploads/2017/10/ff_Graph_2017_019_Forest_Ownership_in_Finland.pdf

² <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/publikationer/2018/rapport-2018-12-strukturstatistik-statistik-om-skogsagande-2017.pdf>

³ <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/mhtoimintakertomus2014eng.pdf>

⁴ <https://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/show/2331>

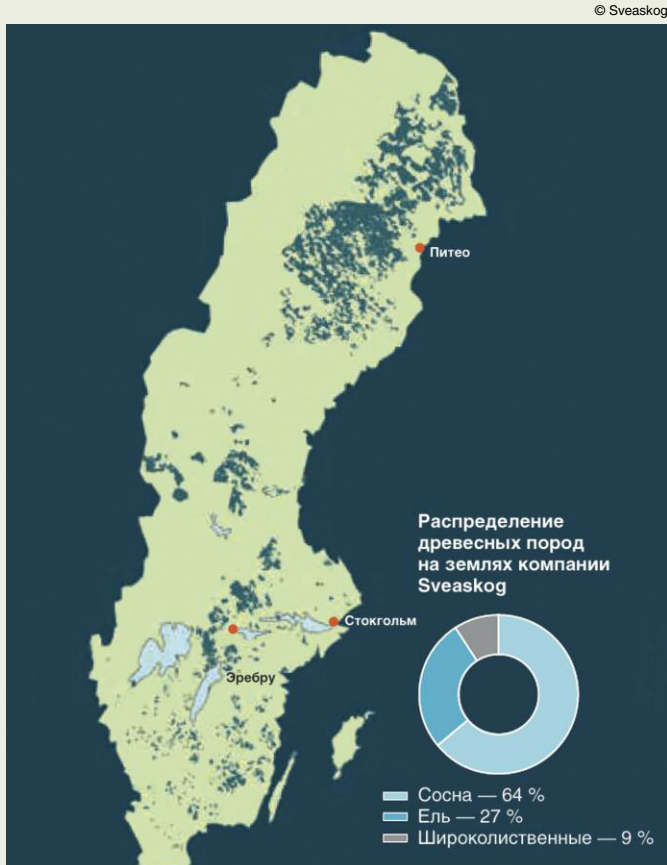


Рис. 2. Леса Швеции (синий цвет), находящиеся в управлении государственной компании Sveaskog¹. Красные точки — региональные офисы компании

ственное предприятие приходится 6–8 % общего объема заготавливаемой в стране древесины. Основная доля древесины (82 %) заготавливается в семейных лесах², оставшиеся 10–12 % — в лесах, принадлежащих частным компаниям.

Организации, отвечающие за управление государственными лесами

По сути Metsähallitus представляет собой в некотором смысле гибрид. Во-первых, потому что это одновременно лесохозяйственная и природоохранная организация — задачи предприятия определяются Министерством сельского и лесного хозяйства и Министерством окружающей среды. Во-вторых, Metsähallitus сочетает в себе функции государственной лесной компании (осуществляя коммерческую лесохозяйственную деятельность) и функции государственного агентства (выполняя некоторые функции государственного управления и контроля). С недавнего времени ведение лесного хозяйства в государственных коммерческих лесах осуществляется через дочернюю компанию Metsähallitus Forestry Ltd, которая обладает исключительным правом заниматься лесным хозяйством в государственных лесах Финляндии, но не владеет ими (леса остаются в собственности государства). Государственный контроль за лесным хозяйством и соблюдением лесного законодательства в лесах Финляндии осуществляется в большей степени не Metsähallitus, а другой государственной организацией — Финским лесным центром (Suomen metsäkeskus). Однако Metsähallitus отвечает за охрану лесов, расположенных в национальных парках и на прочих особо охраняемых природных территориях, а также выполняет государственный контроль охоты, рыболовства и экологического туризма через свою службу Parks & Wildlife Finland.

В Швеции же функции государственного управления и контроля и хозяйственные функции разделены между соответственно лесным агентством Skogsstyrelsen и государственной лесной компанией Sveaskog. Шведское лесное агентство находится в ведении Министерства предпринимательства и содействует достижению целей национальной лесной политики. Агентство насчитывает около 800 сотрудников и более 80 офисов, расположенных по всей стране. Оно несет ответственность за обеспечение соблюдения лесного законодательства и развитие лесного сектора, отвечает за ведение лесного хозяйства и за сохранение лесных биотопов (обычно это участки лесов от 2 до 20 га). За сохранение более крупных участков леса, расположенных в национальных парках и природных резерватах, отвечает Шведское агентство по охране окружающей среды (Swedish Environmental Protection Agency). Ведением лесного хозяйства на большей части государственных лесов в Швеции занимается не лесное агентство, а государственная лесная компания Sveaskog. Кроме того, она сдает в аренду свои земли для установки ветрогенераторов, для ведения охотничьего хозяйства и рыболовства.

Краткая характеристика государственного предприятия Metsähallitus³

В общей сложности предприятие распоряжается землями на площади 9,1 млн га, из которых коммерческие многоцелевые леса занимают 4,8 млн га, в том числе интенсивно управляемые леса — 3,5 млн га, низкопродуктивные и непродуктивные — 1,4 млн га. Остальные земли, находящиеся под управлением Metsähallitus, представляют собой национальные парки, а также прочие существующие и проектируемые особо охраняемые природные территории. Численность сотрудников на 2017 год составила 1 224 человека-лет, из которых в лесном хозяйстве занято 558. Обзор ежегодных отчетов Metsähallitus за период с 2008 по 2017 год показывает, что ежегодно в государственных лесах Финляндии заготавливается 5,8–6,1 млн м³ древесины. Продажа древесины обеспечивает около 85 % доходов предприятия, что ежегодно составляет 100–120 млн евро. Доходы выплачиваются государству в виде дивидендов.

Хозяйство в лесах Metsähallitus в значительной степени ведется силами частных подрядчиков. Все работы по заготовке и транспортировке древесины, а также значительная часть работ по лесовосстановлению и уходу за лесом осуществляются внешними исполнителями, которые отбираются на основе законодательства о государственных закупках. Считается, что таким образом поддерживается предпринимательство, особенно в небольших удаленных муниципалитетах. Например, в 2017 году предприятие заключило контракты более чем с 400 подрядчиками, работающими в лесном хозяйстве, в результате чего было привлечено около 2 000 человек.

Краткая характеристика государственной компании Sveaskog⁴

Государственная компания Sveaskog является крупнейшим владельцем лесов в Швеции, площадь которых составляет около 4 млн га, из которых продуктивные занимают

¹ <https://www.sveaskog.se/globalassets/trycksaker/foretagsinformation/sveaskog-in-brief-2017.pdf>

² <http://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/542905/finlands-forests-facts-2018-final.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

³ <http://www.metsa.fi/>; <https://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/show/2331>

⁴ <https://www.sveaskog.se/globalassets/trycksaker/foretagsinformation/sveaskog-in-brief-2017.pdf>



Таблица 2. Лесное хозяйство в государственных лесах Финляндии и Швеции (по данным за 2017-2018 годы)

Показатели	Metsähallitus (Финляндия)	Sveaskog (Швеция)
Общая площадь земель, млн га	9,1	4,0
Площадь продуктивных лесов, млн га	3,5	3,1
Объем заготовки древесины, млн м ³ /год	6,0	6,2
Сотрудники, занятые в лесном хозяйстве, человек	558	846
Подрядчики, занятые в лесном хозяйстве, человек	2 000	1 600
Прибыль от лесного хозяйства, млн евро/год	100	90
Система сертификации лесного хозяйства	PEFC	FSC и PEFC

3,1 млн га. Основной вид коммерческой деятельности компании — лесное хозяйство. Sveaskog продает пиловочник, балансы, древесину для биотоплива, лесные саженцы и оказывает лесоводственные услуги, а также занимается сделками по продаже земельных участков, развитием на своих территориях экологического туризма, рыболовства и охоты. Количество штатных сотрудников компании в 2017 году составило 846 человек. Дивиденды, которые компания выплатила правительству Швеции в 2017 году, превысили 900 млн шведских крон (около 90 млн евро).

Значительную часть хозяйственных работ в лесах Sveaskog выполняют подрядчики. В 2017 году их количество составило около 1 600 (в пересчете на эквивалент штатного сотрудника с полной занятостью). Компания проводит мониторинг качества их работы. Подрядчики, выполняющие лесоводческие работы, обязаны ежегодно проходить веб-школу лесоводства и сдавать экзамены.

Основные показатели управления государственными лесами в Финляндии и Швеции представлены в табл. 2.

Взаимоотношения государственных компаний с заинтересованными сторонами

Metsähallitus и Sveaskog сталкиваются с необходимостью нахождения компромиссов с различными заинтересованными сторонами в ходе реализации планов и решений, принимаемых министерствами, под управлением которых они находятся. Наиболее сложные взаимодействия происходят с неправительственными природоохранными организациями (НПО) и коренными народами. Несмотря на то, что Metsähallitus и Sveaskog уделяют достаточно много внимания взаимодействию с партнерами и заинтересованными сторонами, не всегда легко удается достигать компромиссов. В некоторых случаях лесопользование, осуществляемое в государственных лесах Финляндии и Швеции, становится

© Д. Добрынин



Национальный парк Нууксио, Финляндия

источником конфликтов, решение которых требует, помимо прочего, корректировки планов и исключения части лесов из освоения.

Эффективность лесного хозяйства и мер по сохранению биоразнообразия в государственных лесах Финляндии и Швеции является гордостью Metsähallitus, Skogsstyrelsen и Sveaskog. Однако практика управления государственными лесами Финляндии и Швеции подвергается критике со стороны НПО. Экологи считают, что государственные компании допускают переэксплуатацию коммерческих лесов, в результате чего происходит сокращение биоразнообразия, исчезновение видов, особенно приуроченных к мертвой древесине и старым деревьям. Кроме того, не утихают споры по поводу рубок на последних участках старовозрастных лесов, сохранившихся в Скандинавских странах.

Лесные конфликты с участием Metsähallitus

В 2002 году финские саамы совместно с Гринпис приняли усилия по защите от рубок участка старовозрастных лесов на севере Финляндии площадью 107 тыс. га. Конфликт продолжался в течение нескольких лет. В ряде европейских стран (Финляндия, Германия, Нидерланды, Бельгия, Италия, Швейцария) проходили протесты против заготовки древесины в этих лесах. Саамы из поселка Неллим (община Инари в финской Лапландии) подали иск против Metsähallitus о нарушении своих прав. В свою очередь сотрудники Metsähallitus устраивали акции протеста против требований Гринпис и сертификации по схеме FSC (в рамках контролируемой древесины) к сохранению старовозрастных лесов в Лапландии. В 2005 году Комитет ООН по правам человека призвал Финляндию прекратить вырубку этих лесов. Позже конфликт был урегулирован введением моратория на лесозаготовку, чему также способствовало решение крупнейшего потребителя древесины в Финляндии — компании Stora Enso о прекращении закупки древесины из спорных районов. В результате в 2010 году правительство Финляндии было вынуждено вывести из эксплуатации около 80 тыс. га старовозрастных лесов¹. В 2015 году предприятие Metsähallitus заявило о том, что наиболее важные участки выпаса оленей объявлены закрытыми для лесной промышленности по крайней мере на 20 лет. Кажется, конфликт исчерпан. Однако в 2016 году разногласия по вопросу лесозаготовок в районе Инари вновь обострились: оленеводческие кооперативы, использующие старовозрастные леса для выпаса оленей, обвинили Metsähallitus в несоблюдении согласованных с ними планов лесозаготовок² (*The Barents Observer*).

¹ <https://ejatlas.org/conflict/saami-metsahallitus-forest-conflict-inari-finland>

² <https://thebarentsobserver.com/ru/obshchestvennost/2017/11/raznoglasiya-po-voprosu-lesozagotovok-v-inari-obostryayutsya-vnov>



© Д. Добрынин



Национальный парк Нууксио, Финляндия

При этом, как известно, лесозаготовительные планы Metsähallitus обострили давние конфликты внутри самого саамского сообщества, поскольку одна группа саамов принимала эти планы (и это коммуницировалось государственной лесной службой как модель сосуществования лесного хозяйства и оленеводства), а другая — была категорически против заготовки древесины в своих лесах¹.

Конфликты, связанные с заготовкой древесины в Лапландии, возникали также и внутри Metsähallitus — между лесохозяйственным подразделением (в настоящее время Metsähallitus Forestry Ltd) и службой природного наследия (в настоящее время Parks & Wildlife Finland), поскольку цели и задачи этих двух подразделений в значительной степени противоречивы².

Необходимо отметить, что конфликты между Metsähallitus и заинтересованными сторонами возникают не только в Лапландии. Например, заявленные в 2018 году планы предприятия провести рубки леса на о-ве Манамансало, расположенном на оз. Оулуярви, вызвали резкую критику со стороны Гринпис Финляндии. Экологи считают, что планируемые рубки на небольших участках старовозрастных лесов плохо скажутся на состоянии экосистемы острова и снизят его туристическую привлекательность. Конфликт был вызван планами вырубить лес на общей площади 50–100 га³.

Лесные конфликты с участием Sveaskog

Компания принимает меры по сохранению биоразнообразия на различных уровнях. Первый уровень — это экопарки, которые представляют собой ландшафты с высокими природными ценностями, под создание которых зарезервировано около 5 % площади продуктивных лесных земель (175 тыс. га). Второй уровень — это природоохранные леса, занимающие около 10 % продуктивных лесных площадей Sveaskog (300 тыс. га) за пределами горных лесов и экопарков. Третий уровень — это ключевые биотопы и объекты в эксплуатируемых лесах, площадь которых составляет около 8 % (250 тыс. га).

Несмотря на эти природоохранные меры, лесное хозяйство Sveaskog является объектом критики неправительственных природоохранных организаций. Так, в отчете Гринпис⁴ говорится о 366 критических лесных ландшафтах Швеции, где продолжают вырубаться или планируются рубки компаниями, одной из которых, по мнению экологов, является Sveaskog. Эта компания фигурирует также в ряде критических публикаций Шведского общества охраны природы (Swedish Society for Nature Conservation), посвященных проблемам сокращения лесного биоразнообразия и недостаточного сохранения лесов: «Доверие в опасности. Как FSC Швеции терпит неудачу в со-

хранении лесного биоразнообразия»⁵, «Что скрывается за Шведской лесной моделью»⁶, «Рубки на грани — сокращение естественных лесов Швеции»⁷.

Заключение

Как было указано выше, наиболее продуктивные леса в Финляндии и Швеции находятся в частной собственности. Однако этим странам удалось организовать эффективное лесное хозяйство и в менее продуктивных государственных лесах. Очевидно, что государственные лесохозяйственные предприятия Metsähallitus и Sveaskog генерируют существенное экономическое благополучие для общества, которое распределяется в виде заработной платы, налогов и дивидендов государству. Но вместе с этим лесное хозяйство, осуществляемое Metsähallitus и Sveaskog, подвергается критике, в частности со стороны неправительственных природоохранных организаций и коренных народов. Таким образом, управление государственными лесами в Скандинавских странах — это сложный процесс, требующий от лесных государственных компаний серьезных усилий по взаимодействию с заинтересованными сторонами, гибкости и готовности идти на компромиссы. Особенно это касается ведения лесного хозяйства на удаленных северных территориях и последних участках старовозрастных лесов. Например, опрос, проведенный WWF Финляндии в 2019 году, показал, что 77 % финнов считают необходимым введение ограничений на сплошные рубки там, где они могут нанести экологический ущерб⁸.



История Metsähallitus берет свое начало в 1859 году, когда российским императором Александром II была подписана декларация об учреждении государственной лесной службы Финляндии (на тот момент Финляндия входила в состав Российской империи). Лесная служба отвечала за государственные леса, но мониторинг лесного хозяйства в частных лесах также входил круг обязанностей учреждения. Структура и задачи Metsähallitus менялись с годами, наряду со многими реформами в управлении лесами. Указом 1921 года Metsähallitus был назначен центральным учреждением, находящимся в ведении Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии, и ему было поручено управлять, контролировать и развивать финское лесное хозяйство. Это остается основной миссией и сегодня, несмотря на то, что обязанности Metsähallitus больше не распространяются на управление лесным хозяйством в частных лесах. С 1983 года Metsähallitus занимается также решением природоохранных задач под руководством Министерства окружающей среды Финляндии. С 1994 года Metsähallitus — государственное предприятие, и многие административные задачи были исключены из сферы деятельности организации⁹.

¹ https://www.iwgia.org/images/publications/IW_2008.pdf

² http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-219-117-5/urn_isbn_978-952-219-117-5.pdf

³ <http://www.greenpeace.org/archive-finland/fi/media/lehdistotiedotteet/Joululahja-luonnoille--Metsahallitus-havittaa-luontoarvoja-Oulujarven-retkeilyalueella-Manamansalossa/>

⁴ <https://www.greenpeace.org/international/publication/7374/wiping-away-the-boreal/>

⁵ https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/reporter/2013_engelsk_rapport_skog_credibility_at_stake.pdf

⁶ https://www.miun.se/siteassets/fakulteter/nmt/summer-university/under-the-cover-of-the-swedish-forestry-model_lagupplust.pdf

⁷ <https://www.pro-regenwald.de/docs/cutting-the-edge.pdf>

⁸ https://yle.fi/uutiset/osasto/news/four_out_of_five_finns_favour_restricting_clear-cutting/10786297

⁹ <http://www.metsa.fi/web/en/history>