

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Данная записка является частью серии кратких аналитических записок, подготовленных сотрудниками Всемирного банка в начале 2004 года по просьбе Правительства Российской Федерации по ряду ключевых тем, имеющих непосредственное отношение к осуществляемой в настоящее время экономической реформе и программе социально-экономического развития России. В записке в сжатой форме представлены результаты многостороннего диалога по вопросам лесной политики, который проводился при поддержке Всемирного банка в течение всего прошлого года с участием России и других стран с переходной экономикой (более подробную информацию о новых публикациях Всемирного банка из серии «Институциональные преобразования в управлении лесами в странах с переходной экономикой» можно найти на сайте www.profor.info¹). Настоящая работа развивает положения более ранней аналитической записки, представленной Всемирным банком Правительству России в марте 2003 года², и адресована в первую очередь тем, кто в настоящее время участвует в анализе, обсуждении и доработке проекта нового Лесного кодекса Российской Федерации.

Г. Дитерле, А. Кушлин,
Всемирный банк³

1. Современное состояние лесного сектора России

В России леса произрастают на площади около 870 млн га, что составляет 23 % площади всех лесных угодий в мире⁴. На Россию приходится 55 % мирового запаса леса хвойных пород, которые играют важную роль в сохранении биологического разнообразия планеты и стабилизации глобального климата за счет поглощения атмосферного углерода. Большая часть лесных ресурсов находится в отдаленных районах страны, характеризующихся медленным биологическим ростом и хрупкой окружающей средой, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке. Биологическое разнообразие российских лесов уникально. Почти 85 % территории размером 605 млн га к востоку от Урала покрыто сомкнутыми лесами, на большей части которых заготовки леса в

промышленных масштабах не проводились. В целом, начиная с 1960-х годов, наблюдается заметный прирост лесов как по площади, так и по запасу. Это связано в первую очередь с естественным залесением заброшенных сельскохозяйственных угодий, а также со снижением объемов промышленной заготовки древесины, наметившимся в 1980-е годы и усилившимся в переходный период 1990-х годов. Самым главным источником потерь лесных ресурсов являются лесные пожары, которые охватывают обширные территории, особенно на Дальнем Востоке и в Сибири. При имеющейся лесоресурсной базе экологически приемлемый уровень ежегодного изъятия ресурсов может быть более чем достаточен для удовлетворения предполагаемого спроса на внутренних и внешних рынках при условии перехода от сложившейся в России практики экстенсивного лесопользования к методам более интенсивного, социально приемлемого и экологически обоснованного управления лесами⁵.

После финансового кризиса 1998 года произошло оживление лесопромышленной отрасли. Усилились процессы интеграции лесного сектора России в систему международной торговли. В 2002 году было заготовлено до 180 млн м³ древе-

¹ В 2003 году и первой половине 2004 года Всемирный банк в сотрудничестве с Министерством природных ресурсов Российской Федерации организовал серию международных семинаров и публикаций по следующим вопросам: институциональные преобразования в управлении лесами в странах с переходной экономикой, развитие концессионного лесопользования, управление лесными пожарами на экорегиональном уровне, системы финансирования лесного хозяйства, оценка потребностей в переподготовке кадров для реформы лесного сектора, формы хозяйственного управления государственными лесами. Запланированы и другие темы для обсуждения и публикаций в 2004–2005 годах. Всемирный банк также окажет методическое и координационное содействие Правительству РФ в подготовке межправительственной конференции стран Европы и Северной Азии по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе (FLEG), запланированной на середину 2005 года.

² Опубликовано в сборнике «Институциональные преобразования в управлении лесами в странах с переходной экономикой. Проблемы и решения» (Всемирный банк/ПРОФОР, 2003).

³ Адреса для корреспонденции — gdieterle@worldbank.org и akushlin@worldbank.org

⁴ По данным государственного учета земель России за 2002 год, около 5 % указанной площади лесов (почти 42 млн га) расположены на землях сельскохозяйственного назначения, т.е. в местах повышенного сосредоточения сельского населения. Несмотря на незначительный удельный вес в масштабах России, сельскохозяйственные леса страны являются по абсолютной площади одними из крупнейших в Восточной Европе и Средней Азии (наряду с Казахстаном, Турцией и Украиной). Эти леса играют большую роль в удовлетворении повседневных потребностей местных жителей в древесине и побочной лесной продукции, а также в обеспечении важных экологических, рекреационных и других социальных функций территории. Обычно эти леса находятся под более мощным антропогенным давлением, чем остальные категории лесов, что проявляется в более высоком уровне их деградации от лесных пожаров, незаконных рубок и других факторов. К сожалению, систематический учет их состояния в настоящее время в России отсутствует. Анализ проблем управления и использования сельскохозяйственных лесов требует дополнительного углубленного исследования и выходит за рамки настоящей записки.

⁵ Модельные леса, организованные в России при поддержке Всемирного фонда дикой природы (WWF) и других международных организаций (в частности, модельный лес «Струги Красные» в Псковской области и модельный лес «Прилузь» в Республике Коми), показали отличные примеры интенсивного, социально приемлемого и экологически обоснованного лесопользования, при котором задачи обеспечения экономической эффективности решаются в сочетании с задачами сохранения биологического разнообразия и независимой сертификации управления лесами.



сины, при этом объем экспорта составил около 4,5 млрд долл. США. Прогнозируется дальнейший рост объемов производства в связи с ростом спроса на внутренних и международных рынках. По имеющимся прогнозам, внутреннее потребление деловой древесины возрастет с 80 млн м³ (уровень 1994 года) до примерно 125–165 млн м³ к 2010 году. Отмечается активный рост экспорта необработанного (круглого) леса в скандинавские страны. Объем экспорта в страны Тихоокеанского региона (главным образом — Китай, Японию, Южную Корею) может к 2010 году достичь 30–35 млн м³ в год в эквиваленте круглой деловой древесины¹.

Перспективы развития рынка в целом имеют положительную направленность, указывая на огромный потенциал роста лесного сектора России, который может выдвинуться на ведущие роли на глобальном уровне. Среди сравнительных преимуществ России по отношению к лесопромышленным отраслям в других странах мира, особенно в целлюлозно-бумажной промышленности, можно отметить следующие:

- наличие крупнейших в мире запасов хвойной древесины;
- наличие крупного внутреннего рынка, защищенного от конкуренции;
- положительные перспективы развития рынка сбыта в Европе и Китае;
- сравнительно низкая себестоимость благодаря возможностям интеграции производственного цикла лесопиления и выработки целлюлозы и наличию недорогого древесного сырья;
- высокий интерес к инвестированию в Россию со стороны лидирующих международных промышленных и финансовых компаний, при условии устранения существующих барьеров для частных инвестиций.

Однако самым серьезным резервом для обеспечения роста в лесном секторе России является перевод производства, ориентированного на экспорт необработанной древесины и другого сырья, на изготовление продукции с более высокой добавленной стоимостью. Эту задачу можно решить только в том случае, если сочетание мер по развитию инфраструктуры, обучению кадров, созданию благоприятной нормативно-правовой базы и общему улучшению делового климата приведет к привлечению новых крупных капиталовложений в модернизацию сектора.

2. Основные проблемы развития лесного сектора России

Обладая реальным потенциалом для роста и развития своего лесного сектора, Россия в то же время сталкивается с

рядом серьезных проблем и рисков, без преодоления которых дальнейшее устойчивое развитие сектора невозможно.

2.1. УЧЕТ ДВОЙСТВЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ И КОММЕРЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ ЛЕСОВ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Проблемы реформирования институциональной и нормативно-правовой базы лесного сектора в России (как и во многих других странах) проистекают из недостаточного учета двойственного характера функций и ценностей лесов. С одной стороны, леса являются типичным примером уязвимого «общественного блага» национального и глобального уровня, управление которым со стороны общества должно проводиться в целях долгосрочного поддержания функций биоразнообразия, поглощения атмосферного углерода, экологических и социальных ценностей. С другой стороны, российские леса являются существенным ресурсом социально-экономического развития страны, а также преодоления бедности в целом ряде зависящих от леса сельских регионов России. Эти два вида ценностей не являются взаимоисключающими, однако требуют наличия хорошо организованной, территориально распределенной, достаточно финансируемой, мотивированной и обученной лесной администрации, которая работает на сохранение общественного блага и в то же время обеспечивает необходимые стимулы для ответственного участия частного сектора.

В этой связи все излагаемые ниже проблемы следует рассматривать в контексте необходимости

разработки политики, позволяющей обеспечить баланс между этими разными функциями лесов.

2.2. УЛУЧШЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА ЗА СЧЕТ СОЗДАНИЯ БЛАГОПРИЯТНОЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЫ

Стремительные темпы социально-экономического развития последних лет оказали мощнейшее влияние на лесной сектор России. Сложившаяся нормативно-правовая и институциональная база лесного сектора более не в состоянии обеспечить интеграцию потребностей растущего частного сектора и базовые требования к устойчивому управлению лесами и сохранению биологического разнообразия. Бизнес предпринимает серьезные усилия для обеспечения устойчивого и долгосрочного доступа к сырью, что является ключевым фактором для принятия обоснованных инвестиционных решений. Вместе с тем в основе большинства арендных договоров лежат совмещенные хозяйственные обязательства лесной администрации (детальное планирование лесопользования, меры по восстановлению лесов) и бизнеса (лесозаготовки), что не способствует созданию необходимых стимулов для ответственной реализации принципов неистощительного лесопользования. В настоящее время потенциал российского



Отмечается активный рост экспорта кругляка в скандинавские страны. Только в страны Тихоокеанского региона (главным образом в Китай, Японию, Южную Корею) объем экспорта может к 2010 году достичь 30–35 млн кубометров в эквиваленте круглой деловой древесины

¹ Оценки рыночной конъюнктуры приведены по данным Jaakko Poyry Consulting, Международной финансовой корпорации и Международного института прикладного системного анализа за 2001–2002 годы.



лесного ведомства не вполне достаточен для соответствия требованиям рыночной экономики и принципам конкуренции. Сложившаяся практика арендных отношений в лесу и имеющийся технический потенциал не позволяют обеспечить ни детальное планирование лесопользования на принципах ландшафтного управления, ни лесовосстановительные мероприятия на вырубленных участках лесного фонда, ни надлежащий контроль за лесопользованием. За последние два года были сформулированы новые подходы к аренде участков лесного фонда, в которых предусматривается более высокий уровень участия арендаторов на всех этапах цикла управления лесами. Вместе с тем следует отметить отсутствие достаточного опыта в организации и проведении конкурсных торгов, а также в согласовании финансовых критериев конкурсного отбора с требованиями качества лесопользования. Существующий в настоящее время уровень контроля и надзора в области лесопользования не отвечает этим требованиям, в результате чего целый ряд таких острых проблем, как борьба с лесными пожарами и вредителями, а также с незаконными рубками должным образом не решается.

В условиях расширяющегося международного рынка продукция лесного сектора России должна будет все более приспосабливаться к усиливающимся требованиям социального и экологического характера в рамках той или иной международно признаваемой системы независимой лесной сертификации. Необходимо также отметить продолжающееся смешение применяемых в России конкурирующих схем лесной сертификации, что также является одним из факторов снижения заинтересованности к российской лесной продукции со стороны экологически чувствительных международных рынков.

2.3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ

В настоящее время уровень доходов от лесопользования, направляемых в бюджеты разных уровней, не соответствует возросшему уровню эксплуатации лесных ресурсов и, соответственно, не обеспечивает объемы финансирования, которые требуются для улучшения качества управления лесами и их охраны. Сохраняется резкий дисбаланс между ценами на древесину на корню и международными ценами на соответствующую продукцию. Требуется укрепление и совершенствования механизм сбора платежей. В результате этого возможности российского лесного ведомства по исполнению важнейших функций управления лесами (воспроизводство, планирование), охраны лесов от пожаров и контроля за проведением лесохозяйственных работ явно ограничены. Такое положение самым негативным образом сказывается и на уровне финансирования особо охраняемых природных территорий (ООПТ), а также других важнейших функций леса как общественного блага. Дефицит финансирования лесопользования создал дополнительные условия для развития коррупции и незаконных рубок. Санитарные рубки и рубки ухода, практикуемые на местном уровне лесхозами с основной ориентацией на пополнение собственных оборотных средств, привели к снижению качества лесов.

2.4. УКРЕПЛЕНИЕ ОСНОВ УПРАВЛЯЕМОСТИ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ И БОРЬБЫ С НЕЗАКОННЫМИ РУБКАМИ

Во многих странах мира экономическое давление со стороны нерегулируемой лесной торговли в сочетании со слабостью управленческого и административного потенциала на местном уровне (лесхозы в случае России) порождает серьезные проблемы снижения управляемости лесопользования и способствует широкому развитию практики незаконных рубок. В России коррупция и незаконные рубки также считаются одной из серьезнейших проблем, из-за чего государство (собственник леса) недополучает доходы, требуемые для обеспечения экономического развития страны и реинвестирования в лесные ресурсы, что в свою очередь ведет к сокращению лесных ресурсов. Не существует общепризнанного определения всех различных форм коррупции и незаконных действий в лесном секторе. Такие действия могут предприниматься представителями органов государственной власти и управления в личных и общественных интересах, а также представителями бизнеса в целях получения коммерческих преимуществ. На международном уровне общий невысокий

© WWF России / Сергей КИЩЕНКО



В последние 30 лет на северо-западе европейской части России резко изменилось качество лесного покрова в связи со сменой девственных лесов преимущественно хвойных пород на вторичные леса березовых и осиновых пород

уровень управляемости в лесном секторе России, характеризующийся длительными и непредсказуемыми процедурами взаимодействия с органами управления, критическим отношением к лесной продукции России на экологически чувствительных международных рынках, неопределенностью производственных издержек, рассматривается как одно из самых серьезных препятствий для развития предпринимательской деятельности и привлечения инвестиций в отрасль.

2.5. ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫХ СИСТЕМ

В последние 30 лет на северо-западе европейской территории России стали особо заметными изменения качественных характеристик лесного покрова, выражающиеся в массовой замене первичных, преимущественно хвойных лесов вторичными лесами с преобладанием березы и осины. Налицо стремительное сокращение площадей нетронутых крупных массивов коренных лесов высокой природоохранной ценности. Учитывая постоянное увеличение плеча вывозки сырья к местам переработки и огромные издержки, связанные со строительством инфраструктуры для обеспечения доступа к новым участкам лесного фонда, необходимо в среднесрочной и долгосрочной перспективе обеспечить переход от экстенсивных методов крупномасштабной заготовки древесины к более интенсивным и продуктивным методам лесопользования наподобие тех, что уже применяются в скандинавских странах. По мере сокращения площадей остающихся массивов коренных лесов будут нарастать требования по их сохранению и защите. Вместе с тем чрезмерная вырубка более доступных участков лесного фонда ведет к экологической деградации лесных местообитаний и увеличению риска вымирания редких и исчезающих видов растений и животных.

Для обеспечения устойчивого управления такими лесами требуется фундаментальная переориентация в сторону комплексных систем управления и планирования лесопользования на ландшафтной основе, способствующих систематическому воспроизводству лесов на вырубленных площа-



дах, проведению необходимых рубок ухода и установлению нормального баланса между сохранением и использованием лесов.

Вместе с тем самой крупной причиной потерь лесных ресурсов, биологического разнообразия и углерода в России продолжают оставаться лесные пожары. Их основные площади сконцентрированы главным образом в Сибири и на Дальнем Востоке, где только в 2003 году пожарами было уничтожено или повреждено около 20 млн га лесов. Во многих случаях главной причиной лесных пожаров является неинформированность населения и связанное с этим неосторожное обращение с огнем вблизи населенных пунктов. Переход к более экономически и социально эффективным методам управления пожарами должен быть важнейшим ориентиром деятельности лесного ведомства в условиях России.

2.6. ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Качество человеческих ресурсов лесного ведомства, лесопользователей и общества в целом является ключевым фактором для инициирования перемен в сторону устойчивого управления лесами. Имеющиеся в настоящее время в России средства и специалисты крайне недостаточны для обеспечения адекватного усвоения работниками лесной отрасли, лесопромышленных компаний, представителями гражданского общества новых методов планирования в области лесопользования, сохранения биоразнообразия, технологий ведения лесохозяйственных работ с учетом интенсивного лесопользования, экономики лесного хозяйства и регулирования отношений в сфере аренды/концессии участков лесного фонда.

3. Разработка новой стратегии правительства и подходов к решению проблем

3.1. СОЗДАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ, НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСНОВЫ

3.1.1. Отраслевая политика и стратегия

В последние годы в связи со стремительным изменением роли государства в странах с переходной экономикой задача реформирования лесного сектора перешла в разряд одной из наиболее сложных и трудных проблем, особенно в России, обладающей крупнейшими лесными ресурсами в мире. После нескольких лет «топтанья на месте» (2000–2003) вопросы выбора основных направлений и вариантов разработки политики в области управления лесами России наконец оказались на авансцене интенсивной публичной дискуссии. В феврале 2004 года правительство обнародовало свои замыслы по фундаментальной перекройке основного лесного закона страны — Лесного кодекса Российской Федерации, а также, в рамках административной реформы, реорганизации органов государственного управления лесами.

Данные документы разработаны с целью реализации новых стратегических целей российского руководства по удвоению валового внутреннего продукта, диверсификации народного хозяйства и снижению административного давления на экономику. Вместе с тем эти стратегические цели пока не трансформировались в последовательную политику и стратегию управления лесами, которые бы способствовали выработке правовой и институциональной базы развития лесного сектора. Опыт разработки политики и стратегии в области управления лесами имеется в ряде стран с переходной экономикой (Болгария, Латвия, Румыния, Хорватия и др.). Страны — члены Европейского союза и страны, подписавшие общеевропейские министерские декларации по сохранению лесов, приняли обязательства разработать нацио-

нальные лесные программы, соответствующие предложениям Экономического и Социального Совета ООН.

В этой связи Всемирный банк рекомендует продолжить и довести до логического завершения процесс разработки российской национальной лесной программы, которая станет основой для разработки соответствующих региональных программ. Существует острая необходимость в дополнительном информационном обеспечении участников этого процесса, организации дискуссий и тематических конференций. Показательно, что недавно проведенные международные семинары по вопросам концессионного и хозяйственного управления лесами имели большой положительный отклик.

3.1.2. Лесной кодекс Российской Федерации

В последние годы положения Лесного кодекса 1997 года вошли в очевидное противоречие с новым бюджетным и земельным законодательством России. Кроме того, в Лесном кодексе зафиксировалась неоднозначная трактовка двойственной роли лесхозов, которые одновременно и охраняли леса и осуществляли в них хозяйственное управление. Поэтому действующий Кодекс так и не смог создать надлежащих условий для привлечения новых инвестиций в лесной сектор, остро нуждающийся в коренной модернизации для поддержания и повышения конкурентоспособности своей продукции на мировых рынках. В рамках правовой и институциональной базы, созданной в 1997 году, сложилась система стимулов, воспроизводящая распределение прав на аренду участков лесного фонда на преимущественно субъективной и краткосрочной основе, что не гарантировало новым инвесторам надежного, прозрачного и долгосрочного доступа к лесным ресурсам. Более того, чрезмерно директивные и жесткие подзаконные акты в области лесопользования не способствовали внедрению новых, экономически эффективных и экологически безопасных технологий лесопользования и заготовки древесины, отвечающих требованиям мировых потребительских рынков. Растущий разрыв между требованиями лесного законодательства и реалиями новой экономики стал одним из факторов, способствующих быстрому росту уровня нелегального лесопользования, наносящего серьезный экономический, экологический и социальный ущерб.

Проект нового Лесного кодекса, разработанный Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации¹, основан на принципах устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, обеспечения многоцелевого использования лесных ресурсов, недопустимости совмещения функций государственного управления в области нормативно-правового регулирования с функциями распоряжения лесным фондом и надзора за соблюдением лесного законодательства.

*Преамбула проекта нового Лесного кодекса
Российской Федерации*

«Настоящий Кодекс устанавливает правовые основы рационального использования, охраны и воспроизводства лесов, исходя из представления о лесе как природном объекте, охраняемом в качестве важнейшего компонента природной среды, и природном ресурсе, служащем для удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах».

В предлагаемом проекте Лесного кодекса законодательно закрепляется ряд фундаментальных изменений, наце-

¹ Приводимый в настоящей записке анализ опирается на последнюю из официально опубликованных версий законопроекта, которая была рассмотрена и «в основном одобрена» на заседании Правительства Российской Федерации 18 марта 2004 года.



1. Права на лесопользование должны предоставляться исключительно по результатам открытых аукционов независимо от срока действия договора аренды (краткосрочные или долгосрочные). Практика заключения краткосрочных (на срок пять лет или менее) договоров на основании решения органа исполнительной власти должна быть прекращена. Единственным критерием принятия решения при проведении аукциона предлагается цена.

2. Изменяется базовый характер доходов, получаемых от пользования государственными лесами. Налог на лесопользование (попенная плата) заменяется платой за пользование лесными ресурсами в рамках договора аренды, на который распространяются положения Гражданского кодекса.

3. Федеральные органы управления лесами могут делегировать полномочия по администрированию лесных аукционов и договоров аренды региональным органам исполнительной власти на основе специальных соглашений. Если региональный орган власти нарушает установленные законом принципы проведения лесных аукционов, федеральный орган управления вправе приостановить или прекратить действие соглашения о делегировании полномочий.

4. Вводятся два вида договоров аренды:

а. Краткосрочная аренда (1 год или менее) для отдельных видов лесопользования и без обязанностей по ведению лесного хозяйства (один лесной участок может иметь несколько арендаторов для различных видов лесопользования);

б. Долгосрочная аренда (от 10 до 99 лет) для всех видов лесопользования и со всеми обязанностями по ведению лесного хозяйства (один лесной участок — один арендатор).

5. Допускается передача прав на договор аренды, который может быть использован в качестве залога.

6. Леса юридически привязываются к земельному участку, на котором они произрастают (лесной участок). Любые сделки с лесными участками (за исключением краткосрочной аренды) требуют регистрации в системе государственного земельного кадастра в порядке, установленном Земельным кодексом.

7. Добросовестные арендаторы имеют право на выкуп своего участка лесного фонда по истечении 15-летнего срока действия договора долгосрочной аренды. Положение

о приватизации не распространяется на леса некоторых специальных категорий, к которым, например, относятся особо охраняемые природные территории, а также земли обороны.

8. Уполномоченный орган по управлению лесами не имеет права издавать какие-либо подзаконные акты и осуществлять надзор за их соблюдением. Все основополагающие правовые нормы включены непосредственно в текст Лесного кодекса, а контроль за их соблюдением входит в полномочия федеральной службы по надзору.

9. Упрощается функциональная классификация лесов (так называемые «группы лесов»). Отменяется группа лесов с ограниченными эксплуатационными функциями (ранее «вторая группа»). Упрощается схема деления охраняемых лесов («лесов первой группы») на категории защитности. Основные принципы управления лесами и лесопользования в охраняемых лесах становятся нормами прямого действия.

10. Технические регламенты, регулирующие специальные аспекты управления лесами и лесопользования и обладающие силой отдельных законов, четко перечислены в Лесном кодексе и должны быть разработаны уполномоченным федеральным органом по нормативно-правовому регулированию (министерством), не обладающим полномочиями по управлению лесами или по надзору за исполнением лесного законодательства.

11. Администрирование договоров аренды лесных участков и управление государственными лесами, на которые не заключены договоры долгосрочной аренды с ведением лесного хозяйства, будет осуществляться специальным федеральным агентством, которое не будет заниматься ни разработкой норм и правил, ни надзором и обеспечением правоприменения.

12. Работы по ведению лесного хозяйства (включая лесоустроительное проектирование, охрану лесов от пожаров и борьбу с вредителями, рубки ухода и лесовосстановление) должны проводиться по договорам, заключаемым на конкурсной основе с квалифицированными подрядчиками. Исчезает законодательное закрепление за лесхозами функций обязательного элемента государственной системы управления лесами.

ленных на устранение указанных выше препятствий для инвестиций (см. Основные положения проекта нового Лесного кодекса РФ).

Вместе с тем есть ряд положений нового законопроекта, которые — если их не скорректировать в окончательном варианте закона и за счет последующих мер правительства — могут увеличить риск нанесения серьезного ущерба лесным ресурсам России и привести к искажениям и нарушениям в функционировании лесного сектора, тем самым подрывая основы его устойчивости и конкурентоспособности.

Исходя из того что российское лесное законодательство должно быть ориентировано на сбалансированность двойственной задачи лесопользования — сохранения производимых лесом общественных благ и использования его коммерческих ценностей, Всемирный банк сформулировал замечания и рекомендации по следующим аспектам проекта нового Лесного кодекса России.

«Дорожная карта» к частной собственности на леса. В опубликованном варианте проекта Лесного кодекса, в основном одобренного правительством 18 марта 2004 года, содержится положение, разрешающее передачу (выкуп) лесного участка в частную собственность по истечении 15 лет договора аренды. Это положение подверглось наиболее

острой критике со стороны политиков и населения и было изъято из последующих (еще не опубликованных) вариантов законопроекта. Следует отметить, что в частной собственности на леса как таковой нет ничего плохого. Частные собственники лесных участков могут быть весьма эффективными управленцами, в полной мере учитывающими ценности леса для окружающей среды и будущих поколений, если государством создана надлежащая нормативно-правовая база и система стимулов и правоприменения, поощряющая ответственное поведение частного сектора в лесу и наказывающая за злоупотребления. Кроме того, важно обеспечить адекватные правовые нормы (публичный сервитут) для обеспечения свободного доступа населения к участкам лесного фонда, находящимся в частной собственности.

Вместе с тем из недавнего международного опыта, в частности в ряде стран Восточной Европы, хорошо известно, что введение или реституция частной собственности на леса может нанести значительный и непоправимый ущерб лесному фонду страны из-за неконтролируемого поведения новых собственников, которые могут преследовать лишь краткосрочные цели, если только заранее не предусмотреть меры ограничительного характера и не создать системы стимули-



рования. В указанных выше обстоятельствах реституция лесных земель проводилась, как правило, по политическим мотивам. При этом всегда достигался общественный компромисс между риском нанесения некоторого ущерба лесным ресурсам и социально-политической выгодой восстановления традиционных систем землевладения.

В России отсутствует политическая необходимость введения частной собственности на лес. Предложения о введении частной собственности на леса появились, главным образом, в контексте разработки *стратегии нового экономического роста*, в соответствии с которой только частная собственность может обеспечить достаточную надежность защиты стратегических инвестиций, требуемых для модернизации лесного сектора. Возможно, такое предположение и соответствует действительности, но неизбежно высокие в существующих условиях предпринимательской деятельности факторы риска продвижения по этому ранее не опробованному пути должны заставить органы управления обратить первоочередное внимание на другие, менее рискованные варианты, которые во многих странах уже продемонстрировали свои возможности и экономическую эффективность, и в частности на механизм возобновляемой долгосрочной аренды или концессии лесных участков¹.

В этом же контексте предложение об установлении законодательно закрепленного *периода ожидания* сроком в 15 лет для выкупа арендованного участка леса также может иметь непредвиденные побочные последствия. На данный момент точная оценка финансовых условий будущего выкупа отсутствует, да и в принципе невозможна. Скорее всего, такая оценка будет опираться на условия предшествовавшего выкупу арендного договора, заключенного (согласно законопроекту) исключительно по финансовым критериям, без учета качественных параметров заявителя, таких, как его опыт ведения экологически устойчивого лесопользования. Законодательное закрепление этого положения может привести в краткосрочной перспективе к массовому искажению нормального процесса принятия новых инвестиционных решений в сторону неоправданной максимизации размеров запрашиваемых в аренду лесных участков и необоснованного стимулирования к заключению новых арендных договоров исключительно на 15-летний срок. Экономическим результатом такого развития событий может стать нарушение нормального процесса распределения и перераспределения прав доступа к лесным ресурсам на протяжении ближайших 15 лет, что приведет к потере прироста производительности в отрасли и другим связанным с этим негативным эффектам. Более того, при реа-

лизации такого подхода могут возникнуть проблемы с обеспечением равных условий для всех участников процесса, поскольку возрастет риск того, что устойчиво работающие малые и средние предприятия, не обладающие большими ресурсами, а также местные общины и население будут иметь меньше шансов получить права доступа к лесным ресурсам или права собственности на лес.



На данном этапе развития Россия явно не готова к введению частной собственности на лес. Проект нового Лесного кодекса пока не обеспечивает необходимой системы юридических норм и стимулов, в рамках которой были бы четко сформулированы регулятивные и надзорные функции правительства по отношению к частным лесам и правовые механизмы по предотвращению злоупотреблений со стороны частных лесовладельцев.

Готовность к введению частного лесовладения определяется действенностью нескольких критически важных государственных функций лесопользования, которые в настоящее время в России не развиты. К ним относятся: (i) общенациональная лесная инвентаризация, которая бы позволила ежегодно собирать и анализировать детальные статистические данные по лесу в целях надлежащего мониторинга состояния всех лесных земель независимо от формы собственности и режима лесопользования; (ii) система национального и регионального стратегического планирования лесопользования, обеспечивающая комплексность принятия решений по передаче лесов в аренду и частную собственность с учетом не только потребностей бизнеса, но задач сохранения биологического разнообразия, обеспечения социальной справедливости; (iii) национальная система кадастровой оценки лесных земель в целях формирования адекватных и прозрачных механизмов ценообразования на приватизируемые лесные земли и (iv) национальная система обязательных требований к профессиональному и образовательному уровню и периодической аттестации дипломированных лесничих (по аналогии с системой дипломированных бухгалтеров или врачей), которых должны нанимать лесовладельцы для соблюдения установленных законодательством технических регламентов лесопользования.

Такие функции государственного регулирования по отношению к частным лесовладельцам можно было бы уже сейчас включить в новый Лесной кодекс для того, чтобы правительство получило мандат на своевременное планирование и осуществление капиталовложений в создание соответствующих систем, без которых будет невозможно последующее введение института частной собственности на леса.



Развитие арендных отношений и аукционов. Как указывалось выше, проектом нового Лесного кодекса предусмотрено существенное улучшение организации аренды лесных участков и лесных аукционов, что позволит обеспечить большую прозрачность и надежность процесса распределения лесных ресурсов, повысить устойчивость лесохозяйственных мероприятий, снизить уровень бюрократического вмешательства в процесс принятия хозяйственных решений и улучшить общую привлекательность сектора для долгосрочных инвестиций. Вместе с тем следует отметить несколько важнейших аспектов, касающихся развития ука-

¹ В отличие от России в международной практике эти два термина используются для обозначения одного и того же понятия в широком смысле слова.



занных инструментов, которые необходимо отразить в Лесном кодексе.

Стратегическое планирование аренды. Для обеспечения лесопользования в арендуемых лесах на принципах комплексного многоцелевого подхода к лесному ландшафту функции планирования, идентификации и подготовки лесных участков для проведения аукционов **должны быть исключительной прерогативой собственника лесных ресурсов (государства)**. Планы выделения лесных участков, право аренды которых выставляется на аукцион, должны формироваться на регулярной основе (каждые три-пять лет) на региональном уровне с учетом экономических, социальных и природоохранных приоритетов. Лесной кодекс должен закрепить указанную функцию за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо напрямую, либо в рамках осуществления федеральных полномочий по управлению лесным фондом, делегированных им по соглашению с Федеральным агентством лесного хозяйства. Указанный процесс планирования должен, помимо прочего, включать задачу предварительного выявления лесов высокой природоохранной ценности регионального значения внутри всех групп лесов (первой, второй и резервной) и определения для них допустимых режимов лесопользования и лесозащиты, прежде чем будут выделяться границы выставляемых на аукцион арендных участков. Следует разработать, апробировать и разослать широкому кругу участников данного процесса подробные методические инструкции по проведению указанных работ. Информация по каждому этапу этого процесса должна быть доступной для общественности. Следует разработать четкий порядок обеспечения участия общественности в обсуждении указанных вопросов.

Условия проведения аукционов. Данным проектом Лесного кодекса предусмотрен только один критерий определения победителя аукциона — цена предложения. Безусловно, механизм этот очень прозрачный и его следует поддержать, но

только в том случае, если процедуры предварительного квалификационного отбора или иные соответствующие меры позволят обеспечить отбор только тех участников аукционов, которые в своей деятельности применяют методы устойчивого управления лесами и представят доказательства о наличии соответствующего потенциала. Кроме того, в текст объявления о проведении аукциона следует включать предлагаемый срок действия договора аренды, а также объемы инвестиций, требуемые для обеспечения устойчивости лесопользования на арендуемом участке. **Среди других критериев можно упомянуть обеспечение специальных прав местного населения и сохранения участков лесов высокой природоохранной ценности.** Учитывая острую необходимость перехода от экстенсивных к интенсивным и более продуктивным методам лесопользования, особенно на северо-западе и в центральной части европейской территории России, новая система арендных отношений должна стимулировать такой переход. **Передача в частную собственность вторичных лесов, сформировавшихся на участках лесозаготовок, может оказаться одним из методов, который позволит повысить интерес к внедрению методов неистощительного лесопользования.**

Начальная цена. Проектом нового Лесного кодекса предусматривается установление начальной ставки платежей за выставляемый на аукцион участок лесного фонда, которая рассчитывается на базе минимальной ставки попенной платы, периодически утверждаемой правительством. Если в том или ином районе условия для проведения по-настоящему конкурентного аукциона еще не созрели и начальная цена окажется окончательной ценой аукциона (что вполне может произойти во многих регионах страны), это будет означать фактический возврат к старой системе установления цены административным путем. Правительству необходимо разработать и реализовать — первоначально на экспериментальной основе — рентную систему расчета начальной цены аукциона посредством проведения периодического (ежегод-

Канада. Действует несколько типов аренды лесных участков, включая два вида долгосрочных возобновляемых концессий: а) концессии, в которых предметом договора выступает площадь лесного участка сроком на 20–25 лет и которые предусматривают обязанности по ведению лесного хозяйства и лесовосстановлению, при этом договор подлежит продлению каждые 5–10 лет в случае выполнения условий договора; б) концессии, где предметом договора являются объемы заготовок древесины, а срок действия договора составляет от 5 до 20 лет, при этом договор не предусматривает ведение лесного хозяйства и может предусматривать или не предусматривать обязанности по проведению лесовосстановительных мероприятий. И этот тип концессионного договора подлежит продлению в случае выполнения договорных условий. Оба указанные выше типа концессий позволяют обеспечить бесперебойную поставку древесины и делегировать обязанности по ведению лесного хозяйства. Однако в большинстве случаев концессионные договоры заключались в результате переговорного процесса, а не аукционов, и полученные в результате такого подхода лесные доходы оказались меньше того, что можно было бы получить, если бы право на концессию было выставлено на аукцион.

Камерун. Опыт реформирования системы лесных концессий в Камеруне был приведен в Отчете о мировом развитии Всемирного банка за 2003 год. Право на концессию распределяется по результатам открытых торгов, где рассматриваются как технические, так и финансовые предложения. Для каждой концессии в финансовом предложении победителя определена ставка годовой арендной платы на данный участок лесного фонда. В результате повышения прозрачности тендерного процесса удалось повысить указанные ставки в 40 раз. Одним из условий договора концессии является составление и реализация концессионером плана ведения лесного хозяйства. 50 % арендной платы перечисляется местным общинам. Однако опыт Камеруна свидетельствует о том, что повышение стоимости доступа к лесным ресурсам может повысить привлекательность нелегальных рубок и уклонения от выполнения финансовых обязательств. Все это требует укрепления таких ключевых функций лесных служб, как: а) лесной контроль на местах; б) сбор платежей.



© WWF-CANON / Martin HARVEY





ного) анализа средневзвешенной по региону себестоимости производственных расходов и цены продаж по видам древесины, а также стоимости экспорта соответствующей продукции. **Предпочтение следует, безусловно, отдать ставкам, рассчитанным на единицу площади лесного участка, а не ставкам на единицу объема заготовленного ресурса.** Плату, устанавливаемую на основе ставок на единицу площади, легче администрировать и собирать. Такая система более прозрачна и менее подвержена коррупции. Кроме того, она создает условия для более эффективного использования лесного ресурса в целом. Применение ставок, рассчитанных на единицу объема заготовленного ресурса, способствует проявлению у арендатора хищнических подходов (стимул к «снятию сливок»). Общая ставка арендной платы может формироваться на основе сочетания ставок за единицу площади (A) и попенной платы за кубометр заготовленной древесины (S). В итоге общий доход от передачи участка в аренду (концессию) составит $R = SV + A$ (где V — объем).

Срок действия и продление договора аренды. Предлагаемое повышение максимального срока аренды с 49 до 99 лет не имеет практического значения, особенно с учетом того, что право выкупа арендуемого участка лесного фонда может быть реализовано лишь в будущем. При отсутствии надлежащей системы эффективного мониторинга и обеспечения соблюдения условий договора слишком длительные сроки аренды могут нанести более существенный экономический и экологический ущерб по сравнению с более короткими сроками аренды.

Международный опыт свидетельствует о том, что оптимальное сочетание эффективности исполнения условий договора аренды и подотчетности арендатора перед собственником леса (государством) достигается на основе договоров аренды сроком в 10–20 лет при наличии положения об автоматическом продлении срока договора в случае выполнения арендатором договорных условий, включая обязательства по ведению лесного хозяйства.

Для обеспечения прозрачности указанных процедур и их систематического соблюдения на всей территории страны основные принципы возобновления арендных договоров, механизмы периодической оценки выполнения договорных условий (например, каждые 5 лет), основные критерии их несоблюдения или неполного соблюдения, а также порядок подачи и рассмотрения апелляции должны быть предусмотрены в законе или в соответствующем техническом регламенте.

Исполнение договорных условий следует оценивать по достигнутым результатам деятельности арендатора по ведению лесного хозяйства (например, количество жизнеспособного подростка по истечении пяти лет), а не по валовому объему проведенных им лесохозяйственных мероприятий (например, по количеству высаженных саженцев). Более детальные методические указания по оценке исполнения договорных условий и порядок продления договора аренды, по-видимому, следует разрабатывать и утверждать на региональном уровне для адекватного учета специфики местных условий. **В новом Лесном кодексе следует также предусмотреть для арендодателя (государства) возможность в процессе плановой проверки соблюдения условий арендного договора засчитывать результаты аудита лесопользования на арендуемом участке,**

выполненного независимым аудитором, аккредитованным в рамках одной из международно признанных схем лесной сертификации. Правительство может создать целесообразным разработать определенные финансовые стимулы для побуждения арендатора пользоваться услугами независимых лесных аудиторов, поскольку это позволит добиться снижения прямых бюджетных затрат на финансирование мероприятий по контролю за исполнением условий арендных договоров.

3.1.3. Административная реформа

Реорганизация структуры Правительства Российской Федерации, начатая в марте 2004 года, очевидно ведет к серьезным последствиям для лесного сектора России. Впервые произведено четкое разграничение функций разработки политики и регулирования, надзора и управления. Всемирный банк неоднократно обращал внимание на необходимость такого разделения в ходе текущего диалога по вопросам лесной политики. Однако о конкретных функциях вновь созданных органов исполнительной власти пока известно крайне мало, за исключением следующего общего описания:

- **Министерство природных ресурсов:** отвечает за реализацию государственной политики в лесном секторе; формулирует политику и правила в области лесного хозяйства

и лесопользования; обладает правом на законодательные инициативы; осуществляет надзор, мониторинг и оценку деятельности подведомственных служб и агентств.

- **Федеральное агентство лесного хозяйства:** отвечает за управление государственными лесами, обеспечивает реализацию нормативно-правовых актов; может оказывать услуги хозяйствующим субъектам и физическим лицам; финансирование деятельности агентства может осуществляться как за счет бюджета, так и за счет собственных средств; может оказывать платные услуги и заключать договоры со сторонними организациями для исполнения своих функций; структура региональных и местных органов агентства пока неясна.

- **Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору:** осуществляют контроль и надзор за исполнением органами государственной власти, органами самоуправления, предприятиями и физическими лицами соответствующего законодательства Российской Федерации; осуществляют мероприятия по регулированию, выдают лицензии и разрешения; финансирование деятельности федеральных служб осуществляется за счет бюджета; они не имеют права взимать плату за оказание услуг.

Реструктуризация правительства представляет собой масштабную и сложнейшую реформу системы государственного управления. В краткосрочной и среднесрочной перспективе она приведет к неопределенности положения сотрудников ведомств и министерств и некоторому нарушению нормальной деятельности различных правительственных структур. Однако при правильном подходе такое разделение функций позволит значительно улучшить качество государственного управления в целом и общедоступными лесными ресурсами в частности. Кроме того, реформа позволит улучшить состояние лесного сектора. Большая часть мероприятий в рамках проводимой реформы назрела уже



© WWF России

В Кодексе следует также предусмотреть положение, в соответствии с которым арендатор обязан принять результаты оценки лесной сертификации, выполненной независимым аудитором, аккредитованным по одной из международных схем лесной сертификации



давно, при этом следует упомянуть о том, что во многих странах с переходной экономикой такая реформа была успешно проведена.

На федеральном уровне концепция разделения функций между различными уровнями органов государственного управления не вызывает сомнений, однако последствия проводимой реформы на региональном и местном уровне (лесхозы) пока не совсем ясны. **Поэтому следующие замечания носят предварительный характер и касаются общих аспектов государственного управления лесами.**

Управление лесами на основе концессий или прямое государственное управление лесами. Всемирный банк поддерживает предлагаемое разделение функций контроля/мониторинга и управления лесами. По истечении переходного периода такое разделение позволит обеспечить большую прозрачность, подотчетность, эффективность деятельности и повысить доходность бюджета. Ожидается, что четкое разделение функций и распределение обязанностей позволит повысить качество государственного управления лесами и приведет к снижению уровня нелегального лесопользования. Однако в проекте Лесного кодекса заложен новый подход, согласно которому именно арендаторы — на базе договоров долгосрочной аренды — будут отвечать за выполнение большинства повседневных лесохозяйственных мероприятий на основной части лесных площадей. Учитывая опыт ряда стран с переходной экономикой (Болгария, Румыния и др.), Всемирный банк считает, что такой подход не отвечает российским реалиям и что **только часть территории лесного фонда Российской Федерации пригодна для передачи в долгосрочную аренду и/или концессию.** Федеральному агентству лесного хозяйства **при-**

дется в той или иной степени осуществлять прямое управление лесами на большей части территории страны. Определенная часть лесных земель не подходит для заключения арендных/концессионных соглашений, потому что эти земли либо (еще) не прибыльны с точки зрения частного сектора, либо подпадают под категорию особо охраняемых природных территорий или защитных лесов. Кроме того, для обеспечения функций государственного управления лесами на местах и осуществления контроля за деятельностью бизнеса Федеральному агентству лесного хозяйства необходимо создать обладающие определенными полномочиями территориальные подразделения. Несмотря на то что арендатор обязан на постоянной основе вести лесное хозяйство¹, на агентство возлагается специальная обязанность по защите лесов, как общедоступного национального и глобального ресурса, от различных рисков (лесные пожары и вредите-

ли), а также по сохранению биологического разнообразия, углерода и социальных ценностей.

Таким образом, управление лесами в России подпадает под две основные системы, соответствующие двум подтипам лесного фонда:

- **Концессионное управление (арендованные леса):** управление лесами осуществляется частными лесопользователями по договору с Федеральным агентством лесного хозяйства и под контролем федеральных надзорных служб. Здесь можно говорить о различных обязанностях — от полного и комплексного управления крупными лесными участками, включая выделяемые внутри них особо защитные участки леса с высокой природоохранной ценностью, до индивидуальных и ограниченных видов лесопользования.
- **Прямое управление (неарендуемые леса):** управление лесами осуществляется Федеральным агентством лесного хозяйства. В такую систему включаются как неэксплуати-

© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



Не все участки лесного фонда могут быть выделены для заключения концессионных соглашений. Из-за статуса охраняемой территории их освоение будет невыгодно с коммерческой точки зрения

руемые, так и эксплуатированные леса, для которых заключение концессионных (арендных) соглашений оказывается пока экономически невыгодным. В систему прямого государственного управления лесами можно также включить участки лесного фонда, пострадавшие от лесных пожаров и лесных вредителей, или участки чрезмерной вырубки. Следовательно, прямое государственное управление лесами будет касаться прежде всего лесов на особо охраняемых природных территориях, неспелых или истощенных древостоев, особо защитных лесных участков, а также фрагментированных или труднодоступных участков лесного фонда. Сплошные рубки в этих лесах проводиться не будут, а если и будут, то только в ограниченных объемах. Лесохозяйственные мероприятия могут проводиться на основании договоров, заключенных со сторонними организациями, или собственными силами.

Можно предложить следующее распределение основных функций и обязанностей между Федеральным агентством лесного хозяйства и частным сектором (табл. 1).

Эффективность выполнения указанных функций будет зависеть от уровня организации и финансирования органов управления лесами на районном уровне. Не решен пока и вопрос о том, какой орган и как будет администрировать договоры аренды/концессии. **Всемирный банк считает, что администрирование арендованных участков лесного фонда может наиболее эффективно осуществляться в рамках деятельности органов управления лесами на уровне района.** На рисунке 1 представлена возможная схема распределения функций государственного управления лесами в зависимости от преобладающих географических и социально-экономических условий.

Планирование лесопользования. Основным стержнем деятельности Федерального агентства лесного хозяйства долж-

¹ Включает все меры детального планирования ведения лесного хозяйства, лесовосстановительные мероприятия, рубки ухода и охрану лесов от пожаров.



Таблица 1. Распределение основных функций и обязанностей между Федеральным агентством лесного хозяйства и частным сектором

Федеральное агентство лесного хозяйства	Частный сектор
<ul style="list-style-type: none"> • Государственный учет лесов • Стратегическое планирование лесопользования для всех видов лесов • Стратегическое планирование участков лесного фонда, пригодных для аренды • Организация аукционов и подготовка договоров аренды • Текущее администрирование договоров аренды • Управление неарендованными лесами (собственными силами или силами сторонних организаций) • Управление охраняемыми территориями и неэксплуатируемыми лесами • Охрана лесов от пожаров и борьба с вредителями • Организация производства побочной лесной продукции • Оказание поддержки населению, проживающему в лесной местности 	<ul style="list-style-type: none"> • Долгосрочное ведение лесного хозяйства (включая детальные планы лесопользования, коммерческих рубок, рубок ухода, возобновления и т. д.) • Краткосрочные договоры аренды по отдельным видам лесопользования • Выполнение лесохозяйственных работ по договорам подряда в лесах с прямым государственным управлением • Оказание отдельных услуг (охрана территорий, организация питомников и т. д.)

но стать осуществление функций поддержания общественных благ в лесном секторе, создающее необходимый баланс с деятельностью частного сектора, которым движут в первую очередь экономические соображения. Ключевым элементом государственного управления общественными благами в лесном секторе является **планирование лесопользования** — самая важная составляющая рационального и устойчивого лесопользования в любых типах леса. Такое планирование включает составление карты всех участков лесного фонда в соответствии с их функциональным назначением (устойчивое производство, защита окружающей среды и т.д.). Зонирование лесного фонда следует осуществлять на региональном уровне силами лесного агентства в тесном взаимодействии с региональными органами власти на основе прозрачного процесса с участием всех заинтересованных сторон. В рамках этого процесса определяются лесные территории, пригодные для выделения в долгосрочную аренду, и те, которые должны быть оставлены под прямым государственным управлением. Зонирование лесного фонда позволит также оп-

ределить размеры и границы предлагаемых арендных участков и график их выставления на аукцион в течение очередного 10-летнего периода.

Управление программой преобразований. Прежде чем разделять функции управления на уровне района (лесхоза), следует разработать детальные и комплексные планы реорганизации соответствующих органов управления. С целью минимизации стресса и предотвращения нарушения нормальной работы сотрудников механизм реструктуризации можно дифференцировать с учетом существующего социального и технического капитала в каждом конкретном регионе. Опыт проведения реформ во многих странах с переходной экономикой свидетельствует о том, что готовность к переменам и мотивированность персонала являются ключевыми факторами успеха процесса преобразований. Важным фактором также является финансирование программ обучения и просвещения сотрудников, что дает очень высокую отдачу. Персонал должен получать полную информацию о происходящих событиях, принимая участие во всех этапах

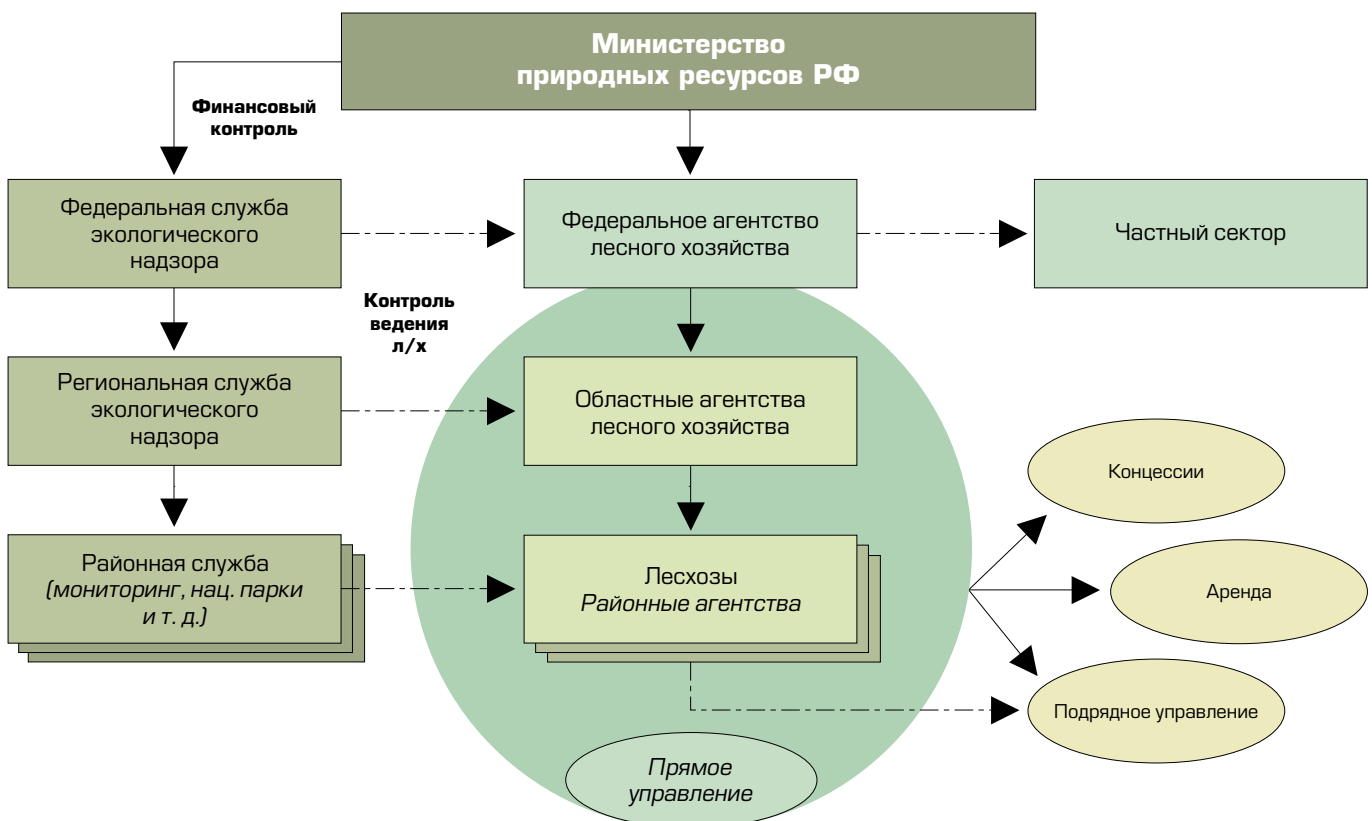


Рис. 1. Нарождающаяся структура государственного управления лесами в России



проводимой в этом направлении работы. Если гласность не будет обеспечена, это может привести к сопротивлению со стороны проводимым реформам и к замедлению их темпов. Особое внимание следует уделить подготовке работников среднего звена управления, которые играют ведущую роль в оказании поддержки проводимым преобразованиям (см. также раздел 3.5).

3.2. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ

Адекватное финансирование деятельности вновь созданных Федерального агентства лесного хозяйства и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования будет играть важную роль в обеспечении нормального функционирования органов лесоуправления, установлении равновесных отношений государства с бурно развивающимся лесопромышленным бизнесом и повышении общего уровня управляемости и прозрачности лесного сектора. В прошлом значительный дефицит финансирования и нерегулярное выделение финансовых ресурсов способствовали снижению уровня эффективности лесного ведомства, многочисленным случаям коррупции и появлению порочной практики ориентации на доходность за счет проведения санитарных рубок. Во многих странах с переходной экономикой задачи обеспечения финансирования лесного сектора были главной темой дискуссий по вопросам реформирования лесного сектора. Между институциональной реформой и механизмами финансирования лесной отрасли прослеживается тесная взаимосвязь. Существует два основных подхода (с различной степенью сходимости в разных условиях):

- **Финансирование по нисходящему принципу («сверху вниз»).** Такой вид финансирования лесного хозяйства применяется в европейских странах с традиционной системой органов лесоуправления или агентств, являющихся составной частью органов государственного управления. Доходы от продажи лесной продукции прямо или косвенно направляются в бюджет, а деятельность лесного ведомства по хозяйственному управлению лесами финансируется за счет бюджетных ассигнований, выделяемых каждый финансовый год. Такая система действует, например, в некоторых землях Германии, отдельных районах Болгарии и, частично, в России¹. Уровни доходов и объемы финансирования никак между собой не связаны и не учитывают сезонные нужды (в январе, на который приходится пик заготовок древесины, финансирование отсутствует) или

чрезвычайные ситуации (лесные пожары, появление вредителей). При такой системе существует риск того, что в случае серьезного дефицита бюджета важнейшие инвестиции в лесные ресурсы (строительство и ремонт дорог, зданий, приобретение автотранспорта, создание информационных систем, проведение лесовосстановительных мероприятий и т.д.) будут отложены или о них вообще забудут. Как правило, дефицит средств, выделяемых на финансирование лесохозяйственной деятельности, отражается на состоянии лесного фонда не сразу, однако с течением времени ценность лесного капитала резко снижается, как и уровень его экономической и финансовой отдачи. Происходит снижение уровня производства общественных благ (биологического разнообразия, запаса углеродов, социальных и рекреационных благ и т.д.). Трудно обратить вспять такой процесс, последствия которого скажутся лишь через многие годы. Именно в такой ситуации сейчас находится лесной сектор России, когда наблюдается стремительная амортизация доступных лесных ресурсов при отсутствии надлежащего reinvestирования в их возобновление (посредством лесоустройства, лесовосстановительных работ, охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей). В недавнем прошлом «санитарные рубки» использовались в качестве

© WWF России / Николай ДЕЛЬВИН



Финансирование по нисходящему принципу отражается на состоянии лесного фонда не сразу, однако с течением времени ценность лесного капитала резко снижается. Трудно обратить вспять такой процесс, последствия которого скажутся лишь через многие годы

важного механизма пополнения оборотных средств лесного ведомства, но это привело к несоблюдению надлежащих методов лесохозяйственной деятельности и заметному снижению качества государственного управления лесами.

- **Финансирование по восходящему принципу («снизу вверх»).** Такой тип финансирования лесоуправления начинает практиковаться во многих странах с переходной экономикой, а также в странах Западной и Северной Европы (Латвия, Литва, Словакия, Хорватия, Румыния, Австрия, Финляндия, Швеция, Ирландия и др.). В этих странах функции хозяйственного управления лесами переданы независимым государственным

предприятиям или агентствам. Получаемые доходы используются для финансирования лесохозяйственных работ, а инвестиции и платежи в бюджет формируются в виде налогов, дивидендов, доли прибыли. Функции регулирования и хозяйственного управления разделены, и предприятие/агентство занимается только лесохозяйственной деятельностью. Работники таких организаций получают часть заработной платы с учетом результатов своей деятельности. Во многих случаях деятельность по хозяйственному управлению общественными благами (например, управление охраняемыми территориями) осуществляется на договорных условиях за вознаграждение. Разделив функции регулирования и хозяйственного управления, создав лесное агентство, Россия сделала важный шаг вперед к использованию такого подхода. Пока однако не ясно, как оно будет финансироваться.

¹ В некоторых странах, таких, как Хорватия, Босния, Албания, существуют дополнительные внебюджетные фонды, с помощью которых обеспечивается целевое финансирование таких мероприятий, как лесовосстановление и др. Этот подход подвергается активной критике со стороны Международного валютного фонда, поскольку он ведет к снижению эффективности функционирования национальных бюджетных систем.



От того, как будет решен данный вопрос, зависит успех или провал институциональной реформы в области управления лесами. Следует рассмотреть возможность создания соответствующих организаций на базе отдельных регионов или групп регионов в форме децентрализованных экономических единиц, которые могут частично или полностью финансироваться за счет получаемых доходов (от арендных платежей, проведения рубок ухода, реализации недревесной лесной продукции), выплачивать налоги и дивиденды, производить отчисления в бюджеты разных уровней. В регионах, где преобладают леса с ярко выраженными функциями общественного блага (леса особо охраняемых природных территорий, защитные леса, низкопродуктивные леса, леса с особыми экосистемными характеристиками и т.д.), указанная деятельность должна финансироваться за счет государственного бюджета.

При организации финансирования деятельности Федерального агентства лесного хозяйства России Всемирный банк рекомендует учитывать следующие аспекты:

- **Федеральное агентство лесного хозяйства и его региональные и районные подразделения** должны финансироваться путем сочетания (а) бюджетных ассигнований в рамках ежегодного бюджетного цикла и (б) формирования доходов на региональном уровне. Правительству необходимо принять важнейшее базовое решение относительно допустимого соотношения между этими двумя видами финансирования — прямым зачислением доходов от аренды лесных участков на счета лесного агентства и их направлением в бюджетную систему. При таком смешанном механизме финансирования у лесного агентства появятся стимулы для повышения эффективности работы по хозяйственному управлению лесами и сбору лесных платежей.
- **Вполне вероятно, что финансирование прямого государственного управления** неэксплуатируемых лесов поглотит большую часть совокупного лесного бюджета, имея в виду финансирование расходов на проведение лесозащитных и иных работ, в том числе посредством финансирования договоров со сторонними организациями на проведение указанных работ (присуждаемых на основе открытых конкурсов).
- После принятия нового Бюджетного кодекса (2001) у лесхозов были отняты финансовые стимулы проведения чрезмерных **санитарных рубок** (поскольку доходы от реализации лесной продукции направляются в федеральный бюджет), но в то же время новое положение привело к искусственному занижению цены реализации (поскольку у территориальных подразделений отсутствует заинтересованность в доходах с продаж). Следует принять меры к восстановлению прямой заинтересованности территориальных подразделений в качественном управлении государственными ресурсами и к созданию соответствующей институциональной структуры для оказания поддержки в реализации их предпринимательских инстинктов. Помимо этого, необходимо своевременно перечислять средства для обеспечения деятельности территориальных подразделений на местах.
- Для улучшения качества государственного управления лесами следует создать систему премирования работников **по результатам их деятельности**. Формирование такой системы материального стимулирования должно стать составной частью общей программы реформирования лесного сектора с охватом всей системы государственного управления лесами — министерства, службы, агентства, предприятий. Отсутствие такой системы материального стимулирования может отрицательно сказаться на успехе реформ лесной отрасли.

3.3. УКРЕПЛЕНИЕ ОСНОВ УПРАВЛЯЕМОСТИ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ И БОРЬБЫ С НЕЗАКОННЫМИ РУБКАМИ

Незаконные рубки и коррупция вызываются многими причинами, такими, как низкое качество государственного управления, высокий уровень преступности, низкий уровень безопасности предпринимательства во всех отраслях. Следует также упомянуть и такие факторы, связанные с неудовлетворительным качеством государственного управления на низовых уровнях, как крайне недостаточная заработная плата персонала органов лесопользования и недофинансирование их операционной деятельности.

Не существует какого-то одного магического способа решения указанных проблем. В данном случае необходим целый комплекс мер по улучшению ситуации. По мнению Всемирного банка, разработка проекта нового Лесного кодекса и разделение функций в рамках реформы системы государственного управления являются первыми важными шагами в этом направлении. Во многих странах наличие прозрачных и подотчетных структур и процедур, а также современных систем информационного обеспечения стало важным фактором улучшения управляемости в лесном секторе. Как уже упоминалось выше, успех институциональных реформ в значительной степени будет зависеть от уровня и своевременности финансирования новой службы по надзору за природопользованием и лесного агентства. Степень мотивации работников лесного сектора будет зависеть не только от уровня заработной платы, но и от организационных качеств руководителей соответствующих подразделений и осознания необходимости в проводимых преобразованиях. Все меры по реформированию лесного сектора должны осуществляться в соответствии с общенациональными программами борьбы с коррупцией и при участии других министерств и ведомств. Такой межведомственный подход применялся в ходе реформ в других странах с переходной экономикой (Румыния, Албания, Армения), что способствовало росту активности и осознанию проблем. Всемирный банк всецело поддерживает новую инициативу российского правительства по рассмотрению вопросов правоприменения и государственного управления в лесном секторе (FLEG) на высоком политическом уровне в рамках предлагаемой региональной министерской конференции для стран Европы и Северной Азии с участием как стран-производителей, так и стран-потребителей.

В целях укрепления основ управляемости в лесном секторе следует рассмотреть предложения по следующим мерам.

Правительству следует проанализировать и **осуществить гармонизацию систем сбора и анализа статистической информации в области лесопользования (заготовка древесины), а также экспорта древесины и торговли ею**. Эта простая мера позволит более точно определить и установить экономические и бюджетные «утечки» за счет незарегистрированных рубок и связанных с этим торговых операций по конкретным регионам России. Это поможет повысить эффективность целенаправленных действий правоохранительных органов, а правительство, что не менее важно, сможет получать важнейшую информацию для принятия решений по экономическому регулированию экспорта и импорта древесины (корректировка тарифов). Будет обеспечено информирование широких слоев населения, способствующее росту прозрачности операций в лесном секторе и повышению уровня доверия общественности к лесопользователям.

Кроме того, новый Лесной кодекс (или иной законодательный акт) должен предоставить соответствующим органам государственного управления полномочия на выдачу лесопользователям соответствующих **документов, подтверждающих происхождение заготовленной древесины**, и их проверку в рамках контроля за исполнением условий арендных договоров. Указанная система должна быть достаточно простой и



удобной в реализации (например, совместимой с существующей формой товарных накладных) с тем, чтобы допускать выборочные проверки соблюдения компаниями-заготовителями условий выпущенных ими лесных деклараций и планов лесопользования. При поэтапном внедрении указанной системы в регионах интенсивного лесопользования у ответственных лесопользователей появятся стимулы для внедрения внутрикорпоративных систем контроля передвижения древесного сырья по всей цепочке операций. Правовой статус такого сертификата происхождения древесины должен быть таковым, чтобы его можно было использовать в различных системах лесной сертификации, а также при возникновении споров между лесопользователем и проверяющей организацией.

Кроме того, правительству необходимо освоить и внедрить ряд таких эффективных методов повышения управляемости в лесном секторе, как повышение уровня осведомленности населения и обеспечение публичного доступа к информации, с тем, чтобы повысить конструктивное участие общества в решении проблем незаконных рубок и коррупции. Сюда также относятся меры по разработке новых правил государственных закупок, пропаганде новой этики предпринимательской деятельности, усовершенствованию средств отраслевой диагностики.

© WWF России



Включение населения и сотрудничество с гражданским обществом на территории, прилегающей к лесным массивам, может не только остановить уничтожение лесов, но и способствовать обратным процессам

Опыт многих стран, столкнувшихся с проблемой низкой управляемости в лесном секторе, коррупции и незаконных рубок, свидетельствует о том, что

включение населения и сотрудничество с гражданским обществом на территории, прилегающей к лесным массивам, может не только остановить уничтожение лесов, но и способствовать обратным процессам. Добиться такого результата можно за счет обеспечения стимулов к развитию ответственности на местах за хозяйственное управление лесами или даже передачи лесов в общественную или частную собственность¹.

¹ Важные уроки по использованию местных инициатив и общинного лесопользования были получены при реализации «Проекта по сохранению биоразнообразия Российской Федерации» и аналогичных проектов в Армении, Албании и Турции.

3.4. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМАХ ВЕДЕНИЯ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА

Несмотря на то что за последнее десятилетие площадь лесов в России несколько увеличилась, в местах, доступных для освоения, качество лесов стремительно ухудшается, при этом особо быстрыми темпами сокращаются площади лесов высокой природоохранной ценности. По мнению Всемирного банка, продолжение управления лесными ресурсами экстенсивными методами, основанными на использовании ранее неэксплуатированных коренных или аналогичных лесов, крайне нежелательно. Особенно остро эта проблема стоит на северо-западе европейской части России. Потребность в интенсивных репродуктивных методах лесопользования будет расти по мере возрастания расстояний на транспортировку древесины между участками заготовки и деревоперерабатывающими предприятиями (в Архангельской области эти расстояния уже достигают 800 км), по мере возрастания значимости затрат на строительство и содержание инфраструктуры, а также когда внешние аспекты станут в производственном процессе фактором в процессе принятия решений. К таким внешним аспектам можно отнести, например, требования о сохранении глобального биологического разнообразия и запасов углерода. Все большую опасность для арендаторов и общества представляют лесные пожары.

© WWF России



© WWF России

ства представляют лесные пожары.

В азиатской части России, обладающей огромными запасами лесных ресурсов, системы устойчивого управления лесами будут менее интенсивными и с более длительными сроками ротации, но и там аспекты сохранения биологического разнообразия и защиты лесов от пожаров приобретают все большее значение в управлении лесными ресурсами.

Обеспечение доходности хозяйственного управления лесами и защита глобальных и общественных ресурсов не обязательно вступают в противоречие друг с другом, что продемонстрировано на примере скандинавских стран. Так, продуктивность эксплуатационных лесов Финляндии в семь раз выше продуктивности аналогичных лесов в России. Вместе с тем необходимо внести уточнения в действующую парадигму

лесного хозяйства согласно следующим принципам:

- Современные методы ландшафтного планирования в лесопользовании учитывают все различные виды лесных ценностей и функций. При таких методах уменьшается роль эксплуатационных запасов древесины как единственного критерия при принятии решений. Новым элементом, который находит все большее применение в странах Европы, является применение защитных режимов лесопользования к территориям с высокой природоохранной ценностью, находящимся в зоне эксплуатационных лесов. Выдвижение на первый план мероприятий по сохранению биологического разнообразия должно





стать правилом не только при стратегическом планировании лесопользования, но и при организации конкретных видов хозяйственной деятельности в лесу (например, защита водоохранных зон, охрана определенных пород деревьев, сохранение сухостоя в лесу, обеспечение проезда тяжелой техники транспорта только по установленным маршрутам и т.д.).

- Лесозаготовительные работы следует организовывать таким образом, чтобы естественная регенерация или лесовосстановление способствовали появлению растительности, наиболее приближенной к естественной. В молодых лесонасаждениях необходимо проведение некомплексных рубок осветления и ухода.
- В России необходимо создать условия для широкого развития независимой добровольной лесной сертификации. Рынки Западной Европы и во все большей степени Северной Америки, где экологические требования особенно высоки, требуют лесную продукцию, соответствующую международным стандартам устойчивого лесопользования. Предпринимаемые сейчас шаги по разработке российских стандартов лесной сертификации внушают оптимизм. Всемирный банк рекомендует разработать такие национальные стандарты устойчивого управления лесами, которые бы обеспечивали необходимую правовую базу для использования любых международных схем добровольной лесной сертификации. Учитывая долю лесной продукции России на мировых рынках, в России можно разработать свою собственную национальную систему добровольной лесной сертификации. При этом такая система должна быть совместима с основными международными схемами лесной сертификации, например Лесного попечительского совета (FSC) или Панъевропейского совета лесной сертификации (PEFC), и признаваться ими.

- **Кооперация с лесопромышленным бизнесом.** Органы лесопользования и лесопромышленный бизнес зависят друг от друга. Необходимо обеспечить самое тесное сотрудничество двух сторон, основанное на согласованном кодексе поведения, который должен признаваться всеми участниками лесных отношений независимо от их участия в тех или иных системах лесной сертификации. В этот кодекс можно включить общие положения по обузданию коррупции и практики незаконных рубок.
- **Охрана лесов.** Необходимо увеличить объем средств, направляемых на охрану леса, включив это направление деятельности как одно из обязательных требований в договоры аренды. Кроме того, органам лесопользования необходимо продолжить работу по созданию национальной системы раннего оповещения и выявления очагов лесных пожаров, которая позволяла бы в предсказуемом режиме контролировать пожары (см. рис.2) и при необходимости тушить их на ранней стадии. Среди методов активного управления пожарами следует упо-

мянуть и программы просвещения общественности и тесного сотрудничества с местным населением.

3.5. УКРЕПЛЕНИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ

Опыт проведения реформ во многих странах с переходной экономикой свидетельствует о том, что готовность к переменам и мотивированность персонала являются ключевыми факторами успеха процесса преобразований. Важным фактором также является финансирование программ обучения и просвещения сотрудников, что дает очень высокую отдачу. Персонал должен получать полную информацию о происходящих событиях, принимая участие во всех этапах проводимой в этом направлении работы. Если гласность не будет обеспечена, это может привести к сопротивлению сотрудников проводимым реформам и к замедлению их темпов. И у государственных органов, и у лесопромышленного бизнеса есть свои функции и обязанности в сфере управления лесами, и они зависят друг от друга. Необходимо обеспечить самое тесное сотрудничество двух сторон, при этом обе стороны должны принимать самое активное участие в реализации программ обучения и просвещения. Особое внимание следует уделить

подготовке работников среднего звена управления, которые играют ведущую роль в оказании поддержки проводимым преобразованиям. Умножению новых идей и формированию чувства сопричастности могут способствовать система пилотных мероприятий и использование дистанционных средств обучения.

Всемирный банк поддерживает мероприятия по подготовке и переподготовке лесных кадров, инициированные Министерством природных ресурсов Российской Федерации.

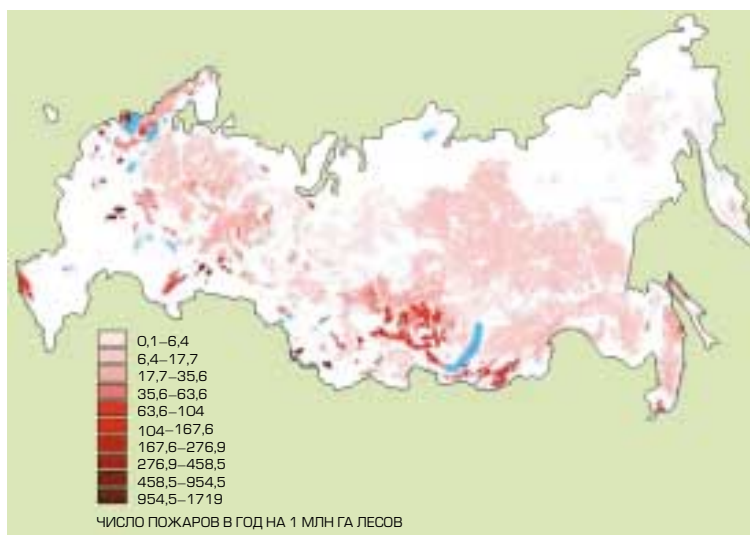


Рис. 2. Повторяемость пожаров на землях лесного фонда России

Необходимо использовать все возможные средства, включая методы дистанционного обучения, для распространения новых учебных программ и информационных пакетов.

При организации подготовки кадров и реализации программ просвещения населения особое внимание следует уделить следующим темам:

- современные методы планирования лесопользования, основанные на ландшафтном подходе;
- новые лесохозяйственные методы в зонах интенсивного лесопользования;
- экономика лесного хозяйства, развитие предпринимательства и маркетинг;
- современная структура управления лесами и организация лесного хозяйства;
- правовые аспекты концессионных (арендных) отношений и организация хозяйственного управления лесами на подрядной основе;
- лесная сертификация и выделение лесов высокой природоохранной ценности;
- защита биологического разнообразия и запасов углерода.

Май 2004



Материал опубликован в авторской редакции