

## Общеввропейский процесс по сохранению лесов Европы – история развития

Одним из наиболее перспективных международных переговорных процессов по лесам является Обще-европейский процесс по сохранению лесов Европы, осуществляемый на уровне министров лесного хозяйства европейских стран или лиц, к ним приравненных. Официальное название процесса – Министерская конференция по защите лесов Европы (MCPFE – Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe). Он был организован европейскими странами в качестве регионального политического процесса, опирающегося на межправительственные договоренности.

В регламент Конференций MCPFE входит процедура подписания Генеральной Декларации и Резолюций, отражающих наиболее важные вопросы ведения лесного хозяйства в Европе. Текущая работа между конференциями обеспечивается постоянно действующим секретариатом, располагающимся в стране проведения очередной конференции. Ход выполнения решений конференции рассматривается на регулярно проводимых совещаниях экспертов.

С 1990 г. проведено к конференций MCPFE. Они считаются вехами в европейской лесной политике: первая Конференция на уровне министров в Страсбурге (1990 г.); вторая – в Хельсинки (1993 г.); третья – в Лиссабоне (1998 г.); четвертая – в Вене (2003 г.), пятая Конференция – в Варшаве (2007 г.).

### **Страсбург (1990г. – трансграничная защита лесов Европы**

По инициативе Франции и Финляндии, первая Конференция на уровне министров по защите лесов в Европе (MCPFE) была проведена в Страсбурге в 1990 г. В Конференции приняли участие 30 европейских стран и Европейское сообщество, а также ряд межправительственных организаций в качестве наблюдателей. Участники приняли 6 резолюций.

На Страсбургской конференции была принята Декларация, в которой министры заявили о намерениях укреплять сотрудничество европейских стран в области охраны лесов и устойчивого управления ими, следить за тем, чтобы леса могли в полной мере выполнять экологические, экономические и социальные функции. Министры пришли к согласию относительно общих целей (включающих защиту лесов, их сохране-

ние и неистощительное лесопользование) и взяли на себя обязательство по неуклонному расширению научно-технического сотрудничества.

Страсбургские резолюции стали источником тесного сотрудничества всех европейских стран. Более того, Страсбургская конференция стала важным шагом на пути включения научных и исследовательских данных в политические акции на благо лесов Европы.

Первая Конференция стала, таким образом, началом текущего политического процесса, генератором предложений и мероприятий, направленных на защиту и рациональное пользование лесов в Европе.

### **Хельсинки (1993). Приверженность устойчивому и рациональному управлению и использованию лесов в Европе**

Вторая Конференция на уровне министров прошла в Хельсинки в июне 1993 под совместным председательством Финляндии и Португалии. Дополнительно к 37 европейским странам и Европейскому сообществу в Конференции приняли участие многие организации частного сектора, международное лесное сообщество и неправительственные организации экологического профиля.

Общая Декларация и 4 Хельсинкские резолюции отражают подход Европы к решению глобальных проблем окружающей среды, а именно: содействие принципу рационального пользования и управления лесами, сохранение биоразнообразия, разработка стратегий относительно последствий возможного изменения климата, а также интенсивную кооперацию в странах, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике.

Участники Конференции приняли на себя обязательства по выполнению необходимых мер для снижения глобальных изменений климата и ограничения эмиссий парниковых газов, что предусматривается Конвенцией об изменении климата.

### **Лиссабон (1998). Признание многофункциональности лесов**

На Третьей Конференции министров по защите лесов Европы, проходившей в Лиссабоне в июне 1998 г., особое внимание было уделено социально-экономическим аспектам устойчивого пользования лесами. В

этом контексте, на Конференции был сделан особый акцент на отношении и взаимодействии системы "лес – общество". Под председательством Португалии и Австрии, 36 стран и Европейское сообщество подписали 2 Лиссабонские резолюции. Было официально подтверждено сотрудничество с другим процессом на уровне министров – "Окружающая среда для Европы".

На Лиссабонской конференции была создана рабочая программа по осуществлению обязательств предыдущих конференций. Мероприятия рабочей программы охватывают широкий диапазон тем – от биологического разнообразия лесов и изменения климата до развития сельской местности и специфических потребностей в странах центральной и восточной Европы. Рабочая программа МСРПФЕ обращает внимание и на такие важные инструменты лесной политики, как Национальные лесные программы (NFP – National Forest Programmes) и Критерии и Индикаторы устойчивого и рационального управления лесами (SFM – Sustainable Forest Management). Рабочая программа реализуется странами-участницами процесса МСРПФЕ и рядом международных организаций и институтов, работающих в сфере лесного хозяйства.

В Лиссабонской декларации содержится заявление министров лесного хозяйства и лиц, к ним приравненных, о твердых обязательствах усиливать социально-экономические компоненты устойчивого управления лесами, укрепляя связи между лесным сектором и обществом, расширяя взаимный диалог и достигая согласия по вопросам, относящимся к лесным экосистемам и роли лесного хозяйства, предоставлять полную оценку потенциального вклада лесного сектора в достижение таких важных целей, как развитие сельских районов, занятость и охрана окружающей среды.

Принятые в Лиссабоне резолюции направлены на дальнейшее совершенствование "Европейского списка критериев и индикаторов устойчивого управления лесами", отражающих динамичный характер концепции устойчивого управления лесами.

#### **Вена (2003 г.). Леса Европы – Всеобщее благо, всеобщие обязанности**

В апреле 2003 г. в Вене под председательством Австрии и Польши состоялась IV-я Конференция министров по защите лесов Европы. На Конференции присутствовали министры лесного хозяйства и лица, к ним приравненные, из 41 европейской страны. На встрече, которая проводилась под девизом "Живые леса", также присутствовали представитель Европейского Союза, 4 представителя стран, расположенных за пределами Европы, представители 24 международных организаций.

На Конференции была принята декларация "Живые леса – общая выгоды, общая ответственность" и 5 резолюций: 1. Межотраслевые отношения. 2. Экономические аспекты. 3. Социальные и культурные аспекты. 4. Биоразнообразие. 5. Изменение климата.

На IV-й Конференции министров по защите лесов Европы была заложена долгосрочная стратегия обще-

европейского сотрудничества в таких конкретных областях, как создание национальных систем управления лесным хозяйством, привлечение инвестиций в лесной сектор, внедрение ресурсосберегающих технологий, снижение негативных последствий антропогенной деятельности на состояние лесов, сохранение их биоразнообразия.

#### **Варшава (2007). Леса для улучшения качества жизни**

**V-я Конференция министров по защите лесов Европы: "Леса для улучшения качества жизни"** прошла в ноябре 2007 года в Варшаве, под председательством двух стран – Польши и Норвегии.

Основная тема Варшавской конференции – роль лесов в смягчении последствий изменения климата и как потенциального возобновляемого источника энергии, а также в сохранении количества и качества вод.

В работе Конференции приняли участие более 60 делегаций стран Европы, международных и неправительственных организаций, стран-наблюдателей: Канады, США, Японии, Индии и др.

Конференцию открыл Президент Польши Лех Качинский. В своем выступлении он отметил большую роль Конференции не только для европейских стран, но и всех стран мира. Декларация и резолюции V-й Конференции посвящены наиболее актуальным проблемам современности: производству биоэнергии и взаимоотношению леса и воды.

Главным итогом Конференции стало принятие "Варшавской декларации: Леса для качества жизни" и двух Резолюций (Лес, древесина и энергия; Лес и вода), в контексте с климатическими изменениями. Кроме того, были приняты 2 специальных обращения: заявление по пожарам, посвященное средиземноморским странам, особенно сильно пострадавшим от лесных пожаров 2007 г., и заявление о проведении в 2008 г. Недели Леса.

На конференции был представлен доклад "Состояние лесов Европы 2007". В докладе отмечено улучшение качественного состояния лесов на европейском континенте и увеличение площади лесов на 13 млн га за последние 15 лет.

## **Леса Европы – 2007**

Доклад МКЗЛЕ "Состояние европейских лесов-2007" является глобальным современным описанием ситуации в области управления лесами Европы, а также связанных с ними учреждений и политики. Он демонстрирует состояние и тенденции, относящиеся к лесам и устойчивому управлению лесами в Европе на основе Панъевропейских критериев и индикаторов устойчивого управления лесами. Впервые в доклад включены качественные показатели проведения лесной политики и деятельности лесохозяйственных учреждений.

Публикация представляет основные положения доклада "Состояние европейских лесов – 2007", подготовленные совместно МСРПФЕ Liaison Unit Warsaw, UNEC for Europe и FAO ООН.

## Лесные ресурсы и их значение для глобального углеродного цикла

**Леса покрывают 44% Европы.** На Европу приходится – часть лесов земного шара. Их площадь составляет 1 млрд га. На одного жителя Европы приходится 1,26 га леса. Почти 80% лесов Европы расположено в Российской Федерации. На большей части территории Европы для заготовки древесины доступно от 80 до 90% лесов, а в Восточной Европе – около 40%.

**Площадь европейских лесов продолжает увеличиваться.** За последние 15 лет площадь лесов Европы увеличилась на 13 млн га (приблизительно площадь Греции). Это произошло в основном благодаря созданию новых лесов и естественному возобновлению лесов на землях, вышедших из сельскохозяйственного использования.

**74% европейских лесов нарушены в результате деятельности человека.** Около 70% европейских лесов считаются полустественными, приблизительно 4% относится к искусственным лесам (плантации), а остальные 26%, расположенные в основном в странах Южной и Северной Европы, числятся естественными лесами. Если исключить Российскую Федерацию, то в Европе только 5% лесов является естественными, а 8% относится к искусственным.

**Запас древесины в лесах Европы достиг рекордной отметки и продолжает увеличиваться.** Запас древесины в лесах Европы составляет 112 млрд м<sup>3</sup>. За последние 15 лет ежегодный прирост составлял в среднем 358 млн м<sup>3</sup>, что эквивалентно всему запасу древесины Словении.

**Количество углерода в лесной биомассе огромно и продолжает увеличиваться.** В лесной биомассе содержится 53 гигатонны углерода, с 1990 г. она увеличилась на 2 млрд т. Большое количество углерода находится в лесной подстилке и почве, однако о биомассе этих компонентов нет достоверных данных.

## Здоровье и жизнеспособность лесной экосистемы

Несмотря на то, что в Европе качество воздуха повысилось, лесная растительность продолжает испытывать большие техногенные нагрузки. Дальнейшее сокращение выбросов необходимо для устойчивого развития и повышения жизнеспособности лесных экосистем. В течение последних лет в Европе уменьшилось загрязнение воздуха и накопление

загрязняющих химических веществ, особенно серных. Однако накопления прошлых лет в почве могут привести к повышению количества азота, сульфатов и кислотности почвы. Это делает лес уязвимым к негативным воздействиям окружающей среды природного и антропогенного характера. В последние годы повысилась биологическая устойчивость насаждений, однако в большинстве регионов сохраняется высокий уровень дефолиации, что говорит об утрате устойчивости лесными насаждениями в результате неблагоприятных факторов внешней среды. Чтобы уменьшить размеры антропогенного воздействия на лесные экосистемы необходимо снизить количество выбросов химических веществ в атмосферу.

**Леса Европы сильно пострадали от сильных ветров, большой проблемой остаются и лесные пожары.** С 1999 г. практически каждый год леса Европы страдают от ветровалов. Ежегодно от лесных пожаров гибнут сотни тысяч гектаров лесов. Несмотря на увеличившееся число пожаров, площади, пройденные огнем, в 2000–2005 гг. не возросли благодаря эффективному выявлению и тушению лесных пожаров на ранних стадиях их развития.

## Продуктивность лесов

**Прирост древесины превышает объемы рубок.** Объемы заготовки древесины постоянно возрастают, тем не менее в течение последнего 10-летия ежегодный прирост древесины превышает объемы рубок древесины. Запас древесины в лесах увеличивается.

**Леса предоставляют большое разнообразие недревесных товаров и услуг.** Увеличивается экономическая ценность недревесных товаров и услуг, которые предоставляют леса. В некоторых европейских регионах недревесные товары и услуги приносят больший доход, чем продажа древесины.

**98% европейских лесов охраняется в соответствии с планами лесоправления или аналогичных им документов.** Почти на всю территорию лесов Европы разработаны планы долгосрочного управления.

## Биоразнообразие лесных экосистем

При осуществлении лесохозяйственной деятельности все большее внимание уделяется сохранению биоразнообразия. Ведение лесного хозяйства направлено на сохранение и устойчивое использование биоразнообразия, в основном это выражается в предпочтении метода естественного возобновления леса и большего разнообразия породного состава. Необходимо обеспечить в лесах сохранение ветровально-почвенных комплексов.

**Породы-интродуценты преобладают меньше чем на 1% площади европейских лесов.** Без учета Российской Федерации площадь лесов с преобладанием заносных пород деревьев составляет около 4%. Во многих европейских странах заносные породы выращивают только на лесных плантациях. Среди заносных пород-интродуцентов мало инвазивных видов, но даже там, где их число велико, занятая ими площадь не увеличивается.

**Площадь лесов, входящих в систему особо охраняемых природных территорий, в течение последних 5 лет увеличилась на 2 млн га и достигает в Европе почти 5%.** Около 3% лесов Европы охраняются с целью сохранения биоразнообразия, а 1,7% находятся под охраной с целью сохранения ландшафтов и специфических элементов природы (ключевых биотопов). Для региона МКЗЛЕ, исключая Российскую Федерацию, это соответственно 8 и 10%. В регионе МКЗЛЕ в течение последних 5 лет эти территории увеличивались примерно на 455 тыс. га ежегодно.

## Обеспечение средозащитных функций лесов

**Более 1/5 лесов Европы выполняют водоохраные, почвозащитные, санитарно-гигиенические функции.** Почвозащитные и водоохраные функции выполняют 10% площади лесов Европы, а санитарно-гигиенические и оздоровительные – 11% лесов Европы. В некоторых районах, особенно горных, леса осуществляют наиболее важные функции – они защищают населенные пункты, транспортные магистрали и т. п. от лавин, селей, оползней и т. д.

## Социально-экономические условия и функции лесов

**В половине стран Европы преобладает государственная (общественная) форма собственности на лес, а в другой – частная.** В связи с тем, что леса Российской Федерации, имеющие большую площадь, находящуюся в государственной собственности, 90 % лесов Европы относится к государственной форме собственности, а 10 % – к частной. Однако виды владения лесами в разных странах имеют большое отличие. Число частных лесовладельцев в настоящее время превышает 11 млн и продолжает увеличиваться – в основном из-за непрерывного процесса реституции в некоторых европейских странах, а также разделения прав наследования.

**Производство и потребление древесины, а также экспорт древесной продукции продолжают увеличиваться.** С середины 1990-х потребление древесины на душу населения постоянно увеличивалось и в

2005 г. достигло 1,1 м<sup>3</sup>. В то же время Европа стала крупным сетевым экспортером древесной продукции в другие регионы (100 млн м<sup>3</sup> в год). Большой объем древесины используется для получения энергии, этот процесс в последние годы усиливается. Лесохозяйственная деятельность, деревообрабатывающая промышленность и целлюлозно-бумажная промышленность вместе обеспечивают 1% валового внутреннего продукта в Европе, однако значение этого показателя в некоторых странах намного выше. Добавленная стоимость и чистый доход от лесохозяйственной деятельности остаются стабильными.

**Около 4,3 млн человек работает в лесном секторе Европы.** В Европе занятость в лесном хозяйстве продолжает снижаться, однако темпы снижения замедлились. В 2005 г. трудоустройство в лесном хозяйстве, деревообрабатывающей промышленности и целлюлозно-бумажной промышленности составило 1,1% общего трудоустройства в Европе. Повышается уровень безопасности труда в лесном секторе, но он еще остается наиболее травмоопасным.

**Больше 90% лесов Европы открыто для свободного посещения.** Больше 90% лесов в Европе открыто для свободного посещения. Увеличиваются площади рекреационных лесов. В лесах расположено много археологических и природных памятников и других мест, имеющих культурную и духовную ценность.

## Лесная политика и учреждения

**Возрастает участие общества в принятии решений, касающихся лесов, однако проблемы остаются.** В Европе все более признают и используют в управлении лесами государственные лесные программы (ГЛП) по вопросам, связанным с лесами, однако это не решает всех проблем. Главные среди них – поиск и определение оптимальных способов и средств в целях координации направлений деятельности лесного хозяйства и выполнения политических обязательств для повышения эффективности ГЛП. Деятельность лесохозяйственных учреждений в Европе направлена на дальнейшее повышение эффективности их работы, а также на преобразование в области научных исследований в лесном хозяйстве. Кроме того, получили дальнейшее развитие и совершенствуются организационные структуры для частных владельцев лесов. Однако пока недостаточно разработаны механизмы координации между разными уровнями и группами инвесторов (чьи интересы все более расходятся).

**Принципы устойчивого управления лесами (УУЛ) находят свое отражение в законодательных актах и других инструментах лесной политики.** Страны-участницы Министерской конференции по защите лесов Европы (МКЗЛЕ) обеспечивают устойчивое управление лесами в рамках создания новых политических документов и совершенствовании существующих. Это происходит путем включения норм устой-

чивого управления лесами в законы и подзаконные акты, оказания финансовой поддержки в зависимости от соблюдения норм УУЛ, совершенствования информационных баз, связанных с лесами, и укрепления связей с общественностью.

**Лесная политика становится более ориентированной на конкретную цель, однако это требует дальнейшего совершенствования.** Некоторые европейские страны ведут активную и часто ориентированную на определенную цель лесную политику. Так, цель некоторых стран – увеличение площади лесов, изменение направлений использования древесины (как материала и источника энергии), сохранение биоразнообразия и укрепление экономической жизнеспособности лесного хозяйства. При этом меньше внимание уделяется таким направлениям, как изменение климата, жизнеспособность лесов, занятость населения в лесохозяйственном производстве, культурная и духовная ценность лесов (а это часто влияет на политические решения в других областях лесной политики).

МКЗЛЕ играет огромную роль в поддержке устойчивого управления лесами, координации лесной политики Европы, а также в международном переговорном процессе по лесам. В ответ на новые направления и требования лесной политики МКЗЛЕ разработано много важных политических механизмов и инструментов. Все это, а также наличие жизнеспособных государственных лесных организаций, должно гаранти-

ровать устойчивость европейских лесов и преумножение благ, которые они предоставляют.

Доклад МКЗЛЕ "Состояние европейских лесов-2007" не дает оценку, является ли управление лесами в данной стране или регионе устойчивым или нет. Это зависит от степени важности, которую имеют разные критерии и индикаторы в различных странах. Однако доклад представляет информацию, по которой государства и инвесторы могут самостоятельно сделать эту оценку. Доклад демонстрирует большой прогресс в контроле процесса устойчивого управления лесами, но существует еще много пробелов и слабых мест, которые касаются технического и политического уровня.

Доклад дает информацию по основным вопросам, включая варианты использования аккумулированного углеродного запаса, деградации лесов в результате техногенного загрязнения промышленными выбросами, ветровала, лесных пожаров и других негативных факторов, а также определяет роль лесов и древесины для энергетики и изменений климата. В докладе представлена информация, которая должна помочь в принятии решений, связанных с ролью лесов в устойчивом развитии в связи с глобализацией и изменяющимися потребностями общества. В нем указывается на неустойчивость некоторых индикаторов в нескольких странах. Являются ли европейские леса устойчиво управляемыми? Ответ: ограниченное "да" с предупреждениями во всех трех областях развития – экономической, социальной и природоохранной.

УДК: 630\*907:630 (1–662)

## Роль государства в организации охраны природы и рекреационного использования лесов за рубежом

И. А. Янгутов,

Опыт лесной политики зарубежных стран в области охраны природы и организации рекреационного лесопользования, свидетельствует о усилении правового регулирования отношений природопользования и охраны природы со стороны государства. В США, Франции, Японии, ФРГ и других странах эти вопросы отражены не только в лесном, но и природоохранных законодательствах [2].

В США, например, главными законами, способствующими охране окружающей среды, являются основной закон (1897 г.), закон о многоцелевом неистощительном лесопользовании (1969 г.) и другие. Правовое положение лесов, принадлежащих штатам и частным лицам, определяется законодательством соответствующего штата. Так, в штате Калифорния еще в 1945 г.

был принят закон, направленный на постоянное лесопользование, охрану лесов и вод [1].

В Финляндии законодательные акты об охране окружающей среды принимались с 1923 г. В 1981 г. был принят закон о развитии национальных и природных парков. Во Франции деятельность особо охраняемых территорий регулируется законом об охране природы (1976 г.), законом о национальных парках (1960 г.) и дополнениями к нему в виде декретов (1961, 1973, 1977 гг.). В Германии, кроме федерального лесного закона о защите природы (1974 г.) и об охране природы (1976 г.), действует ряд законов федеральных земель. В Швейцарии действует целый свод

законодательных актов, регулирующих ведение лесного хозяйства, охрану природной и окружающей среды (1971 г.). Для сохранения наиболее ценных ландшафтов был принят закон об охране природы и ландшафта (1966 г.). В Японии природоохранные мероприятия регламентированы законами об охране природы (1973 г.), действует также закон о национальных парках (1931 г.). В некоторых странах (Австрия, Швеция и др.) законы по охране природы, включены в лесное законодательство [1, 2]. Законодательства ряда стран устанавливают обязанности землепользователей (собственников и арендаторов) по соблюдению правил надлежащего рекреационного использования земель. Государственные органы, контролирующие соблюдение установленных законодательством положений, имеют право предпринимать определенные меры, если эти предписания не выполняются: учредить надзор над хозяйством, расторгнуть договор аренды и т.п. Выделение защитных лесов, природных парков, резерватов в частных лесах, а также территорий для рекреационного лесопользования во многом стимулируется государством. Это осуществляется в виде выплат лесовладельцам компенсаций [2]. В ряде стран выделение рекреационных лесов в частных владениях носит обязательный характер. В этом случае государство возмещает ущерб лесовладельцам. Такая практика сложилась, например, в Финляндии, Швеции, Японии, Франции. Во Франции, если лесовладелец не согласен на условия возмещения убытков в результате перевода его лесов в категорию защитных, государство может выкупить участки защитного леса либо экспроприировать их.

Более гибкая лесная политика в этом отношении проводится в Германии и Австрии. Например, в Германии территориальное лесное управление может объявить тот или иной лес заповедным, если его важно сохранить для блага всего общества или объявить участок леса необходимым для рекреации населения. Однако при отнесении леса к защитному, заповедному или рекреационному заслушивают мнения лесовладельцев. Защитные леса могут быть созданы в частных лесных владениях площадью свыше 100 га с тем, чтобы обеспечить возможность ведения лесного хозяйства на долгосрочной основе. Они могут находиться в собственности одного лица или нескольких лиц [3].

В Австрии, несмотря на то, что отнесение леса к защитной категории ограничивает возможности владельца по режиму лесопользования, срокам и способам лесовосстановления. Лесовладелец может по собственной инициативе считать лес защитным. Если у лесовладельца возникает сомнение, является ли лес защитным, то по его заявке право на окончательное решение принадлежит лесохозяйственным органам. Заинтересованность самого владельца заключается в том, что для лесозащитной зоны разрабатывается план мероприятий, в соответствии с которым владелец лесного угодья может получать средства из федерального фонда на проведение планируемых мероприятий. Федеральный фонд образуется за счет денежных

вкладов лесовладельцев и лесопользователей. Перевод лесов в категорию охраняемых территорий осуществляется по решению лесохозяйственных органов на определенный срок либо на неопределенное время по заявке лесовладельца [4].

В различных государствах по-разному складываются отношения между лесовладельцем и государственными органами лесного хозяйства в вопросе использования леса в рекреационных целях. В большинстве стран частные леса в той или иной мере доступны для отдыха населения. Исключение составляет Франция, где доступ отдыхающих в частные леса воспрещен. Полностью доступны для рекреации леса в Швеции [2].

В Германии доступ населения для отдыха в частновладельческих лесах открыт, если площадь леса превышает 5 га. В США также открыт доступ отдыхающим в леса частного сектора, однако за организованный отдых взимается умеренная плата. В земельных законодательствах стран оговариваются вид и степень интенсивности лесохозяйственных мероприятий, обязанности лесовладельца по благоустройству территорий этих лесов.

Детально вопросы рекреационного использования частных лесов проработаны в лесном законодательстве Австрии. Лесовладелец по закону обладает правом налагать запрет или давать разрешение на посещение своих лесных угодий. Например, разбивка лагеря дольше чем на день, установка палаток, езда на транспорте или верховая езда допустимы только с согласия лесовладельца, а на лесных дорогах – с разрешения лица, ответственного за содержание дорог. Согласие достигается в виде ограничения на определенный вид пользования лесом или на время пребывания в лесу. Законом оговариваются условия, при которых владелец леса может изъять его из использования в рекреационных целях на короткий либо на длительный срок. В случае, когда лесовладелец намерен установить длительный запрет на посещение лесных угодий, площадь которых превышает 5 га, он должен по соответствующей заявке получить разрешение лесохозяйственных органов. Лесохозяйственные органы, согласно законодательству, должны проверить правомерность запрета на посещение леса. Если проверка выявила неправомерность установления запрета, либо превышен только размер закрытых для посещения площадей, лесохозяйственные органы констатируют этот факт и в первом случае предписывают лесовладельцу осуществить необходимые меры по устранению запретов, во втором – восстанавливают допустимый размер площадей до нормы и обязуют владельца лесного угодья уменьшить количество заграждений и препятствий до требуемой нормы.

В Австрии существует разграничение между просто лесом, открытым для посещения в целях отдыха, и рекреационным лесом. Первая из указанных категорий отличается от второй меньшей частотой посещения и тем, что эти посещения носят мало организованный характер. Толкование в законе понятий "рекреационные леса" или "леса для отдыха" обуславливает пол-

ное покрытие всех расходов и убытков лесовладельцев от посещения леса населением и устройство территории для отдыха. Перевод леса в категорию рекреационного осуществляется по заявке заинтересованной стороны решением лесохозяйственных органов [4].

Лесная политика многих стран заложила в лесное законодательство нормы регулирования всех видов лесопользования (государственное или частное) в части обязательств соблюдать меры, обеспечивающие экономическое и биологическое равновесие в регионе и стране. Особое значение придается экологическому воспитанию всех частных лесовладельцев и лесозаготовителей [2]. С этой целью в Германии, например, создаются краткосрочные курсы для лесовладельцев и лесозаготовителей. В защитных, рекреационных и заповедных лесах введены некоторые ограничения, в основном определяющие регулирование рубок. В них на второй план отодвигаются интересы рентабельности, не допускается коммерческая эксплуатация. В соответствии с федеральным законом сплошная рубка в защитных лесах может быть проведена только по указанию вышестоящих органов. Многие федеральные земли дополнительными постановлениями обязывают владельцев леса проводить (или не проводить) мероприятия в лесном заповеднике.

В Австрии любой вид деятельности в защитных лесах курирует министерство, на проведение всех видов рубок составляется план, который утверждает министерство. Лесовладелец обязан получить разрешение на проведение рубки леса. Каждое разрешение ор-

ганов лесного хозяйства выносится с учетом конкретных условий. В защитных лесах во многих случаях рубка леса может быть запрещена, если речь не идет о рубке поврежденных деревьев.

В заповедных территориях Швейцарии запрещено всякое вмешательство человека. Лесопользование строго регламентируется законодательством с учетом защитных функций лесов. В защитных лесах сплошные рубки и корчевка пней могут проводиться только по специальному разрешению.

В частных лесах США ведение лесного хозяйства осуществляется в соответствии с правилами, предписываемыми органами лесного хозяйства каждого штата. В штате Калифорния требуются планы в которых приводится деление лесных земель по целевому назначению лесов. С 1963 г. разрешение на все коммерческие рубки выдает лесничий. В штате Мэн детально проработано регулирование землепользования. Леса этого штата разделены на 3 зоны. В защитную зону вошло 28 % площади лесов. Одной из категорий этой зоны являются земли, где лесовладельцы могут осуществлять хозяйственную деятельность только по согласованию с комиссией по регулированию землепользования [1].

Несмотря на то, что практически во всех промышленно развитых странах наиболее важной функцией леса продолжают считать получение древесины. Тем не менее, все большее внимание уделяется реализации защитных и водоохраных функций лесов, обеспечению охраны природы и возможностей рекреации, сохранению биоразнообразия лесных экосистем [5-11].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кузнецов, Г. Г. Системы управления лесным хозяйством в некоторых зарубежных странах Северного полушария / Г. Г. Кузнецов, Д. М. Соколов // Обзорн. Информ. – М. – ВНИИЦлесресурс. – 2000. – Вып. 1-2. – 49 с.
2. Писаренко, А. И. Проблемы собственности и лесопользования в зарубежных странах / А. И. Писаренко, В. В. Страхов, А. Н. Филипчук // Лесхоз. информ. – ВНИИЛМ. – 2004. – № 9. – С.52-64 ; № 10. – С. 49-61.
3. Филипчук, А. Н. Состояние и развитие лесного хозяйства современной Германии / А. Н. Филипчук, В. В. Иевенко, С. Чейхан // Лесное хозяйство за рубежом. – М. – ВНИИЦлесресурс. – Вып. 3-4. – 1998. – С. 1-17.
4. Филипчук, А. Н. Состояние и развитие лесного хозяйства Австрии. / А. Н. Филипчук, В. В. Иевенко // Экспресс-информ. – М. – ВНИИЦлесресурс. – 1999. – Вып. 3-4. – С 11-18.
5. Gluck P. Social values in forestry / P. Gluck // *Ambio*. – 1987. – 16 (2/3) : 158-160.
6. Maintaining biodiversity in forest ecosystems / M. L. Hunter [ed.]. // Cambridge University Press. – Cambridge – 1999. – 698 p.
7. The Dictionary of Forestry / J. A Helms [ed.] // Bethesda. – MD : Society of American Foresters. – 1998.
8. USDA Forest Service National Report on Sustainable Forests – 2003 // United States Department of Agriculture Forest Service FS-766. – February 2004. – 198 p.
9. Wilkie, M. L. Sustainable forest management and the ecosystem approach: two concepts, one goal / M. L. Wilkie, P. Holmgren & F. Castaneda // Forest Management Working Paper FM 25. – Rome. – FAO. – 2003.
10. Recreational Values of Forests / K. Willis and J. Benson // *Forestry*. – 1989. – №. 62 : 93-110.
11. World Resources Institute. Climate, Biodiversity, and Forests // D.C Washington : World Resources Institute, 1998. – URL: [www.wri.org](http://www.wri.org).

## Организация использования лесов и ведения лесного хозяйства в США

### Законодательные основы и система управления лесами и использования лесов

В США лесное хозяйство ведется на основе принципа многоотраслевого комплексного использования природных ресурсов (древесина, дикая фауна, недра, вода, рекреация и т.п.), который был законодательно оформлен в 1960 г.

Лесное хозяйство США испытало 3 этапа реформирования.

*Первый этап* (1775 г. – конец XIX в.) – эксплуатационный. Лесные ресурсы рассматривались как неисчерпаемые, и общество не заботилось о неистощительности лесов и их ценности. К концу XIX в. в США стало формироваться мнение о том, что лесные ресурсы страны истощаются. В 1872 г. был создан первый в мире Национальный парк (Йеллоустонский).

*Второй этап* (конец XIX в. – вторая половина XX в.) – административный. В этот период ведение хозяйства было направлено на поддержание неистощительности лишь некоторых лесных ресурсов. В 1891 г. Конгресс США одобрил предложение президента о выделении "лесных резервов" из состава государственных земель. В 1897 г. Конгресс США принял решение о предоставлении этих резервов для получения лесоматериалов и защиты водосборных площадей. Президент Теодор Рузвельт значительно расширил резервные площади, и в 1905 г. они были переданы из Министерства внутренних дел в специально организованную Лесную службу (Департамент) в составе Министерства сельского хозяйства США.

В настоящее время Лесная служба США по-прежнему входит в систему Министерства сельского хозяйства. Министерство внутренних дел, помимо осуществления других функций, осуществляет управление национальными парками и другими охраняемыми территориями.

*Третий этап* (конец XX в. – начало XXI в.) – экологический. Ведение лесного хозяйства основано на экологической классификации лесов по характерным участкам леса. Это позволяет сочетать сохранение лесных экосистем с увеличением заготовок древесины, обеспечение занятости и благосостояния местного населения со сбережением дикой фауны, функций водосборов и местообитаний рыб. Центр тяжести в принятии управленческих решений в отношении лесов сместился с федерального уровня на региональный и локаль-

ный, который обеспечивает ведение хозяйства с учетом специфики отдельных участков леса и экологических условий.

В 1960 г. в США был принят Закон о лесах: "Закон о многоцелевом использовании при сохранении постоянства продуктивности". Эта концепция легла в основу доктрины лесного хозяйства, заключающейся в многоцелевом ведении лесного хозяйства с сохранением продуктивности лесов для настоящего и последующих поколений. Лесная служба США контролирует многоцелевое использование ресурсов по следующим направлениям: защита водосборной площади, живая природа и рекреация, кормовая база для домашнего скотоводства, горная промышленность, строевая древесина.

В Законе о федеральной политике и управления землями (1976 г.) определено, что политика страны направлена на сохранение государственных земель в федеральной собственности за исключением случаев, когда их передача в иную собственность отвечает государственным интересам.

В 1978 г. был принят Закон о планировании использования возобновляемых лесных и пастбищных ресурсов. Согласно этому закону запрещается продажа федеральных земель иностранным гражданам и юридическим лицам, не подпадающим под действие местных законов. С 1986 г. лесное хозяйство США развивается на основе прогноза развития окружающей природной среды до 2030 г. ("Заключительный отчет по прогнозу окружающей среды до 2030 года"), который прошел общенациональное обсуждение. В Прогнозе предусмотрено 9 альтернативных путей комплексного ведения лесного хозяйства. Основная идея прогноза – многоцелевое пользование природными богатствами с минимальным риском нанесения ущерба окружающей среде. В Заключительном отчете подчеркивается ведущая роль Лесной службы США и ее ответственность перед нацией.

В настоящее время в США система управления лесами основана на сочетании и равноправном участии трех основных форм собственности на лесные ресурсы: федеральной государственной собственности (33,9%), государственной собственности штатов (8,5%) и частной собственности (около 57,6%) (FRA, 2005). Частный сектор обеспечивает 92% объема заготавливаемой древесины, причем 29,1% из них приходится на лесопромышленные компании (по данным Лесной службы США, 2004).

Конституцией США определено, что федеральное правительство рассматривает только общие для всех

штатов вопросы. Кроме того, в 50-ти штатах существуют свои законодательные акты и инструкции, в частности касающиеся ведения лесного хозяйства.

Правительство США является одним из крупнейших владельцев лесов в стране (33,9%). В федеральной собственности в настоящее время находится около 17% всех запасов древесины, или 1/5 часть эксплуатационных лесов, в том числе 41% всего запаса хвойной древесины. Большая часть сохранившихся до настоящего времени первичных лесов (менее 10% первоначальной площади), представляющих большую ценность, расположена на общественных землях. Наблюдается тенденция увеличения площади лесных земель, находящаяся в собственности федерального правительства.

Комплекс работ по управлению лесным хозяйством всей страны и непосредственно федеральными лесами осуществляет Лесная служба США. В своей деятельности она опирается на федеральные законы, действующие на территории всех штатов (Закон о национальной экологической политике, Закон об исчезающих видах), а также законы, относящиеся непосредственно к Лесной службе (Закон об управлении национальными лесопарками и т.д.). Законы штатов не регулируют деятельность Лесной службы США.

Площадь федеральных земель (лесные угодья и пастбища), подведомственных Лесной службе США, составляет 60,1 млн га (19,8% общей площади земель, покрытых лесной растительностью, и пастбищ). Для оперативного принятия решений все федеральные леса разделены на 9 лесохозяйственных регионов по сходству климатических, лесоводственных и экономических условий. Каждый регион включает в себя территорию нескольких штатов:

Северный – штаты Монтана, Айдахо, Северная Дакота, Южная Дакота;

Скалистых Гор – штаты Колорадо, Канзас, Небраска, Южная Дакота, Вайоминг;

Юго-Западный – штаты Аризона, Нью-Мексико;

Межгорный – штаты Айдахо, Невада, Юта, Вайоминг;

Тихоокеанский Юго-Западный – штаты Калифорния, Гавайи, Гуам и подопечные территории на островах Тихого океана;

Тихоокеанский Северо-Западный – штаты Орегон, Вашингтон;

Южный – штаты Алабама, Арканзас, Виргиния, Виргинские острова, Джорджия, Северная и Южная Каролина, Кентукки, Луизиана, Миссиссиппи, Оклахома, Пуэрто-Рико, Теннесси, Техас, Флорида;

Восточный – штаты Айова, Вермонт, Висконсин, Делавэр, Иллинойс, Индиана, Западная Вирджиния, Коннектикут, Массачусеттс, Миннесота, Миссури, Мичиган, Мэн, Мэриленд, Нью-Гемпшир, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Огайо, Пенсильвания, Род-Айленд;

Аляска – штат Аляска.

Федеральные леса управляются через систему исполнительной власти по четырехуровневой схеме.

**Первый уровень – федеральный.** Функции управления принадлежат Лесной службе США, которая определяет лесную политику на всех лесных землях страны.

**Второй уровень – лесохозяйственные регионы (9).** На этом уровне принимаются решения по предотвращению и тушению лесных пожаров, лесоустройству, борьбе с вредителями и болезнями леса, рекреационному лесопользованию, кадровому обеспечению, многоцелевому планированию.

**Третий уровень – лесные районы.** Каждый лесохозяйственный регион разделен на лесные районы (всего – 156). На их территории проводится основная организационная работа по использованию федеральных лесов: осуществляется продажа с аукционов эксплуатационных насаждений на корню лесопромышленным компаниям, устанавливаются размеры попенной платы, собираются платежи за лесные ресурсы, организуется и финансируется выполнение лесохозяйственных работ.

**Четвертый уровень.** Здесь деятельность Лесной службы США представлена контрольными функциями, отводом насаждений в рубку, организацией работ по воспроизводству лесов.

В соответствии с законом лесная администрация на всех уровнях управления федеральными лесами не занимается производственной деятельностью. Все работники Лесной службы США имеют статус государственных служащих.

Деятельность Лесной службы США направлена на обеспечение рационального использования лесных земель, непрерывного воспроизводства как древесных, так и недревесных возобновляемых ресурсов. Свою работу в области управления, защиты и освоения лесных земель, не являющихся государственной собственностью, лесная служба организует в сотрудничестве с органами власти штатов и районов, предприятия лесной промышленности и другими частными владельцами лесов.

Лесная служба США является государственным органом управления лесами и получает финансовые средства из федерального бюджета, а также от *ведения лесного хозяйства*.

Бюджет Лесной службы США зависит от федерального правительства и налогоплательщиков. Он формируется во время дебатов в Конгрессе США, а также между конгрессом и исполнительными органами, которыми руководит президент. Размер бюджета органов управления лесами зависит от попенной платы за лесные ресурсы, реализуемые на торгах (аукционах). Лесная администрация должна "доказать" вышестоящему органу необходимость осуществления финансирования в том или ином объеме. Если эти расчеты признаются достоверными и целесообразными, финансовые средства в испрашиваемых размерах остаются в распоряжении лесной администрации, остальная часть попенной платы перечисляется в бюджет Лесной службы США. Расходная часть бюджета скла-

двывается из затрат на управление федеральными (национальными) лесами – 84%, научно-исследовательские работы – 6, программы по вовлечению кадровых ресурсов – 3, государственное и частное лесное хозяйство – 3, на замену транспортных средств и оборудования – 4%.

Для лесного сектора США характерна децентрализация политической и институциональной структуры.

На уровне штатов и местном уровне ответственность за проведение политики и управление в области лесного хозяйства может различаться. Так, во многих западных штатах регулирование и нормирование лесохозяйственной деятельности делегировано федеральному уровню управления, в то время как в северо-восточных штатах – местным властям.

Главная задача Лесной службы США – реализация нормативных и законодательных актов в области природопользования и охраны окружающей среды на территории, находящейся в собственности федерального правительства.

Задачи управления лесным хозяйством, которые решаются на федеральном уровне:

- 1) управление федеральными лесными землями;
- 2) защита всех лесных земель от пожаров, вредителей, болезней;
- 3) финансовая и техническая поддержка землевладельцев;
- 4) сохранение почв и вод;
- 5) передача ресурсов и технологий;
- 6) инвентаризация и оценка всех лесов;
- 7) нормирование некоторых сторон управления частными лесами (сохранность видов, находящихся под угрозой, сохранение заболоченных территорий и промышленное загрязнение);
- 8) налогообложение частных землевладельцев и корпораций.

Федеральное правительство напрямую управляет и ответственно за проведение лесной политики в лесах, находящихся в федеральной собственности. Федеральные законы определяют политику национальных парков, национальных лесов, национальных резерватов дикой природы и земель Бюро по землеустройству.

Региональные отделения могут разрабатывать дополнительные или вспомогательные руководства по лесной политике для некоторых федеральных административных единиц в пределах их региональных границ. Отдельные федеральные административные единицы руководствуются собственными наставлениями по ведению лесной политики и готовят планы использования природных ресурсов для своих единиц управления. Периодически эти планы обновляются и доступны для ознакомления всем желающим.

Федеральные агентства – Лесная служба и Бюро по землеустройству – готовят планы землепользования, в которых: 1) обозначены зоны или участки, где разрешены те или иные типы землепользования, включая заготовку древесины; 2) определены различные природоохранные нормативы и наставления, ко-

торыми нужно руководствоваться при многоцелевом использовании лесом; 3) рассчитан проектный выход ресурсной продукции, включая объем заготовки древесины, который следует ожидать в течение действия плана, как правило 5-10 лет. При изменении условий планы можно пересматривать. Корректировка планов должна сопровождаться детальной оценкой воздействия на окружающую среду и возможностью для обществественности и неправительственных организаций участвовать в процессе их пересмотра.

Законодательством отдельных штатов предусмотрено часть попенной платы (федеральных финансовых средств) направлять в местные бюджеты, оговаривая целевую направленность в расходовании этих средств.

Для разработки долгосрочных государственных программ, отчетов о текущем состоянии сырьевых ресурсов, обеспечения сырьем деревообрабатывающих предприятий, установления местонахождения ресурсов и интенсивности их использования в соответствии с ресурсными программами в США проводится инвентаризация лесных и пастбищных ресурсов. Потребителями этой информации являются федеральное правительство, правительства отдельных штатов, службы по охране окружающей среды, частные фирмы, отдельные лесовладельцы. Инвентаризация проводится Лесной службой США при координации и кооперации с другими ведомствами на основании Закона о планировании ресурсов (RPA, 1974) и Закона об управлении лесами (NFMA, 1976).

В состав рабочей группы по сбору и анализу информации входят специалисты по планированию и управлению ресурсами (представители штатов, промышленных фирм и ассоциаций, колледжей и университетов, сенаторов США и конгрессменов, научных подразделений Лесной службы США и других федеральных ведомств). Информация собирается непрерывно. Ежегодно инвентаризация проводится в 478 штатах на площади более 20 млн га, что определяет 12-летний цикл инвентаризации.

## Государственное планирование в сфере лесного хозяйства и использования лесов

Законодательно в США предусмотрена система общего планирования, включающая оценку федеральных (национальных) лесов и планы управления лесными ресурсами, а также планы научных исследований для исследовательских станций Лесной службы США, оказание помощи лесным агентствам штатов и владельцам небольших лесных участков (Закон о планировании возобновляемых лесных и лугопастбищных ресурсов).

Организация работы лесного сектора экономики США не предусматривает централизованного управле-

ния лесной промышленностью, однако включает систему структур по ее обслуживанию, способствующих эффективному использованию лесов. К ней относятся коммерческие банки, страховые компании, разного рода биржи, корпорации, аудиторские и посреднические организации, маркетинговые, консалтинговые, инжиниринговые и другие фирмы. В каждом штате существует комитет лесопромышленников и лесовладельцев, который занимается вопросами заготовки посадочного материала, использования лесов и их охраны. Каждый владелец лесных земель получает сертификат на звание "лесного фермера" на основе обследования его хозяйства лесным инспектором. При несоблюдении правил использования лесов и охраны леса он может быть лишен этого звания.

Лесопромышленные компании осуществляют заготовку древесины в основном сплошными рубками, но практикуются также выборочные и постепенные. Любые лесозаготовки могут производиться только с письменного разрешения территориальных органов Лесной службы США. В случае нарушения правил рубки, инспектор лесного хозяйства может приостановить или запретить ее. Рубка леса без разрешения рассматривается как уголовное преступление.

Законодательством установлено, что получение древесины не является основной целью федерального управления лесами.

На каждый участок национального леса разрабатывается план управления, определяющий ежегодный размер пользования (расчетную лесосеку), который может быть превышен в отдельные годы, но в целом на период действия плана должен соблюдаться. Расчетная лесосека существует как предельная величина, а не как самоцель. Коммерческие заготовки древесины в федеральных лесах или на землях Бюро по землеустройству выполняются по краткосрочным договорам (на 1-5 лет), которые заключаются только на рубку древесины и строительство дорог. Служащие федерального агентства, назначающие древесину в рубку, планируют строительство необходимых дорог, определяют способ рубки и т.д. Продажа древесины осуществляется в ходе открытых торгов (аукционов) и договор заключается с тем из участников, который предложит наибольшую цену.

В период подготовки к аукциону Лесная служба США тратит определенные средства на работы, связанные с обследованием и предварительной оценкой леса, маркировкой деревьев, строительством дорог, ведением документации и др. Причем эта сумма, как правило, меньше той, которую Лесная служба США получает с лесных компаний за древесину. В случае образования прибыли, Лесная служба США обязана вернуть в Министерство финансов сумму из расчета 50 центов за 1 тыс. досковых футов проданного леса. Эта цифра не корректировалась с 1930 г.

**Расчетная лесосека определяется на уровне участковых (районных) лесничих. Лесной инспектор собирает представленную участковыми лесни-**

**чими информацию. То же происходит и в региональных представительствах, где каждый региональный лесничий собирает сведения и пересылает их в штаб-квартиру Лесной службы США в Вашингтоне.**

Предварительные расчеты объемов использования лесов ложатся в основу проекта бюджета, который должен быть рассмотрен и принят Конгрессом США и подписан президентом. Только после этого могут быть произведены соответствующие расходы.

После подписания президентом бюджета информация направляется в регионы для решения вопроса о том, где и каким способом вырубать необходимое количество древесины.

Лесовосстановление на вырубленных площадях проводится, как правило, федеральным агентством, в ведении которого находятся участки леса, подлежащие восстановлению. Чаще всего лесовосстановление осуществляется за счет средств победителя аукциона, перечисленных в специальный лесовосстановительный фонд. Агентство, как правило, пользуется услугами частных подрядчиков, выполняющих посадку деревьев местных пород, выращенных в питомниках.

Основное средство, стимулирующее владельцев леса к проведению лесовосстановительных мероприятий, – государственная налоговая система. Реализация товарной древесины происходит лишь через несколько десятилетий после вложения капитала в лесовосстановительные работы. Для заинтересованности сегодняшних и потенциальных лесопользователей и лесовладельцев в 1980 г. в США был принят закон, где предусмотрено, что временные расходы по амортизации капитала берет на себя государство, которое обязано выделять ежегодные займы на целевые нужды (семеноводство, выращивание саженцев т.д.).

В США в последнее десятилетие усиленное внимание уделяется вопросам устойчивого управления лесами. С 1 января 1996 г. условием членства в Американской лесобумажной ассоциации (объединяющей множество компаний) должно быть наличие у промышленной компании планов и стратегий ведения хозяйства на принадлежащих ей землях и выполнение ею директив в отношении покупки древесной продукции у других компаний.

Во многих районах США осуществляются программы исследований по использованию, воспроизводству и охране лесных ресурсов, финансируемые как из федерального бюджета, так и из бюджетов штатов. Программы разрабатываются под руководством Лесной службы США на базе университетов, 8 лесных опытных станций и 75 научных лабораторий. Результатами исследований, в том числе в области безотходных и ресурсосберегающих технологий, могут бесплатно пользоваться все заинтересованные стороны, включая предпринимателей и частных лесовладельцев.

Лесная служба США бесплатно оказывает услуги частным лесовладельцам по тушению лесных пожаров

и защите леса от вредителей и болезней. Агентства, управляющие землями, в содружестве со штатами и местными органами власти разрабатывают, финансируют и определяют политику и нормативы по защите лесов от пожаров, вредителей и болезней. Так, пожарные из федеральных и региональных (штатов) агентств проводят сводные учения по защите лесов от пожаров, обеспечиваются стандартным оборудованием для пожаротушения и используют стандартные способы тушения. Федеральные, региональные и местные агентства защиты от пожаров по всей стране могут быть мобилизованы и направлены в случае чрезвычайных ситуаций в любой штат или район. Ежегодно федеральное правительство тратит почти 800 млн дол. США на противопожарную подготовку и предотвращение пожаров. При чрезвычайной пожарной опасности средства, направляемые на тушение действующих очагов пожаров, могут превышать 1 млрд дол. (при средней пожарной опасности федеральные расходы обычно составляют около 450 млн дол. США).

Лесная служба США осуществляет мониторинг лесов для оценки их повреждения вредителями и болезнями, а также финансирует проведение правительствами штатов мероприятий по обнаружению и ликвидации очагов вредителей и болезней в лесах вне зависимости от формы владения землей. Так, в 2001 г. для таких совместных работ со штатами было выделено 22,5 млн дол. США. Кроме того, 41 млн дол. США было предоставлено на работы по "оздоровлению" лесов на федеральных землях и 12,5 млн – для контроля за возникновением очагов вредителей и болезней леса на федеральных, региональных (штатов) и частных землях.

Служба освидетельствования здоровья растений и животных (агентство Министерства сельского хозяйства) устанавливает нормативы по снижению риска импорта инвазивных видов и предпринимает меры по их истреблению.

Кроме защиты частных и общественных лесов от пожаров, вредителей и болезней, федеральное правительство создает условия для улучшения управления лесами штатов и частных владельцев. Региональные подразделения Лесной службы США и лесная администрация штатов сотрудничают с частными лесовладельцами в целях оказания им профессиональной помощи при подготовке краткосрочных и долгосрочных планов ведения лесного хозяйства. Как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов действуют программы по обучению владельцев некоммерческих частных лесов ведению лесного хозяйства и маркетингу лесной продукции.

Роль федеральных органов заключается в предоставлении федерального финансирования для оказания помощи частным лесовладельцам, при этом денежными средствами распоряжается администрация штатов или общественные лесные организации.

Разнообразные программы долевого федерального финансирования действуют с 1936 г., когда нача-

ла реализовываться программа защиты сельского хозяйства. Долевое участие государства в улучшении деятельности на частных землях, например по лесовосстановлению, достигает 50% общих расходов на этот вид деятельности. Она дополняется из долевого фондов штата.

В последние годы уровень финансирования частных лесовладельцев из федеральных фондов фактически сводится к нулю. Программы долевого финансирования федеральных и региональных властей переключились на поддержку выращивания плантационных лесов на непроизводительных частных лесных землях. Существует еще ряд федеральных программ поддержки управления частными лесами: 1) предоставление средств на обучение на уровне коммун (общин); 2) финансирование программ для поддержания и увеличения площади зеленых насаждений городов; 3) полное или доленое финансирование в случае приобретения экологически уязвимых земель для благоустройства парков, рекреационного использования и защиты водоразделов.

## Роль штатов и местных органов управления в системе стратегического планирования в лесном хозяйстве США

Лесная служба США работает по пятилетним планам. Программы стратегического планирования лесных ресурсов инициированы в 48 штатах США. Лесохозяйственная деятельность всех федеральных организаций и организаций штатов, частных организаций и отдельных лесовладельцев в пределах штатов должна проводиться в рамках многоцелевого ведения лесного хозяйства на долгосрочной основе. Программы включают такие стороны деятельности, как: использование древесных ресурсов, рекреация, дикая фауна, рыбное хозяйство, использование водных ресурсов и пастбищ.

Форма и содержание программ стратегического планирования зависят от характера лесных ресурсов штатов, социальной, экономической и политической обстановки, административной структуры и состава первичных лесных организаций штатов. Поэтому размер государственных инвестиций в планируемые программы различных штатов варьирует в значительных пределах. Проведенная в отдельных штатах оценка лесного стратегического планирования показала выгоду этих затрат.

Как и в большинстве зарубежных стран, в США различные уровни администрации устанавливают меры регулирования, контролирующее использование частных лесных земель. Инициативы правительственного регулирования, относящиеся к лесному хозяйству, включают программы, связанные с землепользова-

нием, борьбой с загрязнением окружающей среды и практическими лесохозяйственными мероприятиями.

В некотором отношении **роль штатов и местных органов управления** в лесном секторе подобна роли федеральных органов управления лесами. Задачи региональных органов включают: 1) управление общегосударственными землями; 2) содействие в защите всех лесных земель от пожаров, вредителей и болезней; 3) передачу ресурсов и технологий; 4) налогообложение. Однако штаты и местные органы власти играют более существенную роль в вопросах нормирования лесохозяйственной деятельности на частных землях. Они – основные распорядители денежных средств многих программ федерального правительства, направленных на поддержку частных землевладельцев.

50 штатов самостоятельно несут ответственность за нормирование и исполнение правил ведения лесного хозяйства в частных лесах. В каждом штате имеется главный лесник и общественная организация лесного хозяйства, которые обеспечивают выполнение программ:

- по защите лесов от пожаров, вредителей и болезней;
- по осуществлению технической и финансовой поддержки частных лесовладельцев, особенно мелких. Лесные агентства штатов являются посредниками при распределении денежных средств многих программ (финансируемых из федеральных, местных и региональных источников): предупреждения лесных пожаров, возникновения очагов вредителей и болезней, оказания технического содействия мелким лесовладельцам.

Нормативная база лесопользования и ведения лесного хозяйства на уровне штатов содержит наставления и руководства, которые могут отличаться от федеральных. Так, в штатах Орегон и Южная Каролина руководствуются следующими правилами, регламентирующими деятельность по защите лесов:

за охрану леса от пожаров отвечает собственник или арендатор лесного участка;

за тушение пожаров отвечает собственник/арендатор, а также организация, заключившая контракт на тушение пожаров с лесным агентством штата;

если на лесном участке не проводится адекватных противопожарных мероприятий, представитель штата уведомляет об этом хозяйствующий субъект и назначает их. При невозможности осуществления противопожарных мероприятий собственником/арендатором работы проводятся лесным агентством штата за счет хозяйствующего субъекта;

при возникновении лесного пожара хозяйствующий субъект обязан начинать его тушить, не ожидая директив лесного агентства штата. Если он не располагает специальной техникой, то пожар тушит организация, заключившая контракт с лесным агентством штата. Если тушение пожаров не осуществляется сознательно и преднамеренно, с хозяйствующего субъекта взыскивается штраф и стоимость затрат на тушение пожара. Кроме того, штраф и расходы по тушению

пожара взыскиваются с физического или юридического лица, виновного в возникновении пожара;

охрана леса от пожаров и их тушение финансируются из средств специального фонда. Каждый хозяйствующий субъект вносит в фонд определенную сумму в зависимости от размеров участка, но не менее 18 долл. США в год;

перед разработкой лесозащитных мероприятий определяют численность и состояние популяций вредных насекомых, распространение возбудителей болезней, наличие инвазивных видов;

для каждого конкретного участка лесным агентством штата разрабатывается программа по защите леса от вредителей и болезней. За защиту лесов от вредителей и болезней отвечает собственник/арендатор, который обязан внедрить разработанную лесным агентством штата программу. Если представитель лесного агентства принимает решение о неспособности собственника/арендатора предпринять адекватные действия против вредителей или болезней, угрожающих экономике штата или здоровью людей, борьба с вредителями и болезнями осуществляется силами лесного агентства за счет средств штата.

В последние годы увеличилось число предписаний (указов) штатов и местных органов власти, направленных на нормирование лесозаготовок на частных землях. Они подразделяются на 3 категории: нормативы, регулирующие качество вод и защиту заболоченных территорий; нормативы, обеспечивающие сохранность уязвимых видов; нормативы лесохозяйственной деятельности.

В каждом штате существуют свои требования к вопросам регулирования деятельности в частных владениях. В западных штатах законы о лесохозяйственной деятельности ограничивают полномочия местных и муниципальных органов власти по введению местных нормативов по лесному хозяйству. В восточной части США городские и местные административные органы утверждают предписания о лесохозяйственной деятельности на частных землях. В штатах западного побережья (Калифорния, Орегон, Вашингтон) действуют наиболее строгие законы о лесохозяйственной деятельности. Здесь для осуществления лесозаготовок необходимо утвердить план мероприятий, который оценивают с точки зрения мер защиты водотоков, уязвимых участков дикой природы и местообитаний диких животных. В южных штатах действуют наименее строгие законы о лесохозяйственной деятельности. Статистические данные свидетельствуют о том, что из-за жестких местных нормативов в штатах Тихоокеанского побережья отмечается снижение объема заготавливаемой частными владельцами лиственной древесины на 12-14 %, а на юге страны, где нормативы менее жесткие – на 3-4%.

Во всех штатах отсутствуют ограничения или квоты на объем заготавливаемой древесины на частных землях. Другими словами, не существует законодательных указаний на лесозаготовки или ограничений

расчетной лесосеки в частных владениях. Нормирование направлено на смягчение неблагоприятного воздействия лесозаготовок и соблюдение требований лесовосстановления.

Некоторые штаты финансируют свои административные структуры, получая доходы от продажи древесины. Другие, такие как Вашингтон, управляют обширными лесными землями по доверенности, направляя доходы на содержание бесплатных средних школ.

Земли лесной промышленности сконцентрированы на западном побережье и в южной части США. Владея только 13% продуктивных лесных земель, лесная промышленность обеспечивает 30% объема заготавливаемой древесины. Подобно федеральным агентствам и лесовладельцам, лесоперерабатывающая промышленность пользуется услугами лесозаготовителей-арендаторов и использует краткосрочные договоры аренды.

Государственные леса штатов имеют те же функции, что и федеральные леса, однако управляются они на основе законодательных актов отдельных штатов, на территории которых не действуют федеральные лесные законы и положения.

Финансирование различных лесохозяйственных и природоохранных работ производится также из местных бюджетов штатов. В эти же бюджеты направляются все платежи за используемые лесные ресурсы. Управление государственными лесами штатов осуществляет специальное подразделение, которое входит в состав департаментов природных ресурсов и охраны окружающей среды штатов.

Отношения частных лесовладельцев с государством в правовом отношении поддерживаются только посредством Конституции США, а в финансовом – посредством налога на стоимость лесных земель, который перечисляется в бюджет штатов.

Возможные санкции со стороны государства за неуплату налогов заключаются в продаже лесной земли частных лесовладельцев на аукционах и покупке её только органами государственного управления лесами. Напротив, в том случае, если частные лесовладельцы осуществляют большие инвестиции в различные лесохозяйственные работы и поддержание природоохранных и рекреационных функций насаждений, они могут рассчитывать на получение субсидий из федерального бюджета или бюджета штата.