

О мировом опыте собственности на леса

А. Н. Филипчук – доктор сельскохозяйственных наук, зам. директора, Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства

Проанализировано многообразие форм собственности на леса в мире. Рассматриваются отдельные аспекты ведения лесного хозяйства и лесного законодательства в зарубежных странах.

Ключевые слова: *частная собственность на леса, государственная собственность на леса, лесовосстановление, охрана лесов, лесозаготовки, приватизация лесов*

Вопрос о собственности на земли лесного фонда периодически поднимается в нашей стране начиная с 1990-х гг. Граждане Российской Федерации, приняв в 1996 г. новую Конституцию, проголосовали за частную собственность практически на все. Практически все и было приватизировано за годы перестройки. Земли лесного фонда – одна из немногих ценностей, оставшаяся в государственной, причем федеральной, собственности. Дискуссии о необходимости приватизации земель лесного фонда продолжаются. Сторонники и противники приватизации приводят различные аргументы «за» и «против». Предлагаем обратиться к анализу опыта разных стран мира по отношению к вопросу о собственности на лесные земли.

В большинстве стран законодательно закреплены различные виды собственности на лесные земли. Как правило, это государственная, частная и коммунальная (общественная) собственность на леса и лесные земли.

По итогам Глобальной оценки лесных ресурсов ФАО 2010 г. (ГОЛР–2010) 80 % площади лесов мира находится в общественной собственности, 18 % площади лесов – в частной собственности, а 2 % лесов планеты отнесены к другим видам собственности. При этом под общественной формой собственности понимается государственная и

любая другая, связанная с общественной формой управления лесами.

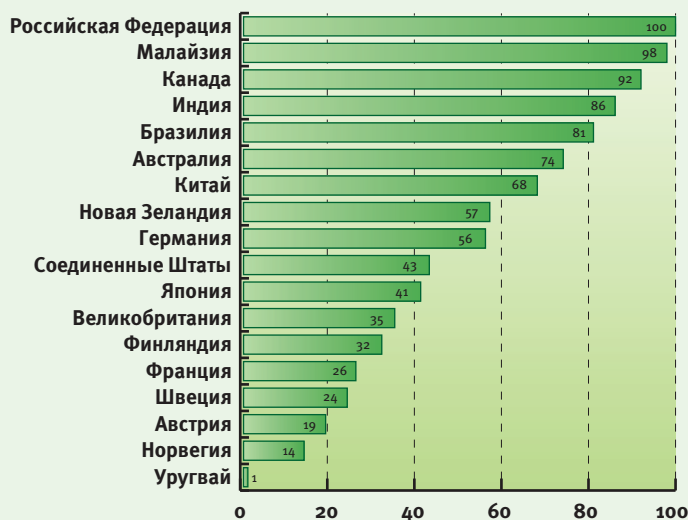
С 1990 г. наблюдается тенденция роста площади лесов, находящейся в частной собственности. К 2005 г. площадь этих лесов увеличилась на 113 млн га, что в среднем составляет 1,5 % в год. Увеличение площади частных лесов происходит, в основном, за счет плантаций. Во многих странах это – одна из возможностей получения права собственности на лесные земли. Естественные леса, как правило, в частную собственность не передаются.

Между регионами отмечаются существенные различия. В Северной и Центральной Америке, Европе (кроме Российской Федерации), Южной Америке и Океании доля частных владений выше по сравнению с другими регионами. В целом из общей площади лесов, находящихся в частной собственности, 60 % принадлежит частным лицам, 19 % – частным корпорациям и организациям, а 21 % – местным общинам и туземному населению.

Большинство стран представило данные по государственной собственности, включив эту позицию все виды общественной собственности, и частной собственности. По различным странам соотношение государственной и частной собственности значительно варьирует: от 0 % государственных лесов – острова Кука, Соломоновы острова до 100 % – в Российской Федерации и ряде других стран (рисунок). В 59 странах мира все леса находятся в государственной собственности.

При преобладании частной собственности на леса затрудняется проведение единой национальной лесной политики, особенно в условиях доминирования мелких лесовладельцев, что характерно для большинства западно-европейских стран. Преобладание государственной собственности на леса также не идеально. В этом случае, государство как собственник берет на себя все затраты на охрану, защиту и восстановление лесов.

В лесных законах всех стран основной обязанностью лесовладельцев является ведение лесного хозяйства в соответствии с общепризнанными принципами устойчивого управления лесами (постоянства, непрерывности и неистощи-



Соотношение видов собственности на леса в странах мира, %

тельности использования лесов) и с учетом требований, связанных с сохранением окружающей среды и т. п.

В Финляндии, Швеции, Австрии и других странах в лесное законодательство заложены и строго соблюдаются основные лесоводственные принципы:

- не допускается рубка насаждений, не достигших возраста спелости;
- на вырубках в течение 5 лет должно быть создано новое насаждение;
- не допускается наличие перестойных насаждений, если лесовладелец своевременно не проводит рубки насаждений, достигших возраста спелости, он подвергается штрафным санкциям.

Частные лесовладельцы в Финляндии и Швеции могут проводить рубки только с разрешения государственных органов управления лесами или лесным хозяйством. Во всех европейских странах в настоящее время ограничена площадь сплошной рубки. Например, в Австрии для рубки площадью 0,5 га и более требуется разрешение органов управления лесным хозяйством, даже для частных владельцев лесов. В Германии запрещены рубки без специального разрешения на площади более 4 га. Между тем, до недавнего времени в Канаде разрешались сплошные рубки площадью до 100 га (в настоящее время ограничены 50 га), а при наличии разрешения органов управления лесным хозяйством сплошные рубки допускаются на площади более 100 га. Для сравнения: в Российской Федерации площадь сплошной рубки ограничена 50 га.

В США основная часть заготовок древесины осуществляется в частных владениях и лесах, принадлежащих лесопромышленным компаниям. Лесозаготовки могут проводиться только с письменного разрешения Лесной службы. Рубка леса лесовладельцем без разрешения рассматривается как уголовное преступление. В некоторых странах незаконная рубка леса карается тюремным заключением сроком до 20 лет.

Анализ лесных законодательств зарубежных стран показывает, что одной из основных обязанностей лесовладельцев является обеспечение лесовосстановления. Например, в лесном

законе Финляндии специально отмечено, что рубка леса, не обеспеченная лесовосстановлением – есть истребление лесов. Лесовладелец или лесозаготовитель во многих странах вносит залог для обеспечения лесовосстановления. В Финляндии он вносится сразу при получении разрешения на рубку.

В послевоенный период в большинстве европейских стран при лесовосстановлении предпочтение отдавалось созданию хвойных монокультур. В условиях ухудшения состояния окружающей среды и глобального изменения климата такие монокультуры оказались наименее устойчивыми. С целью повышения устойчивости насаждений было признано необходимым создавать смешанные хвойно-лиственные или лиственные насаждения. Во многих странах были законодательно закреплены субсидии тем лесовладельцам, которые следовали экологическим требованиям и создавали такие лесные культуры из рекомендованных древесных пород. Например, в Германии размер субсидий достигает до 80% понесенных затрат.

Независимо от вида собственности на леса лесное законодательство является обязательным для всех собственников, и государство оставляет за собой право контроля состояния, использования, охраны, защиты лесов и лесовосстановления.

В Канаде законодательно закреплено правило контроля лесовосстановления работниками лесной службы независимо от вида собственности на лесные земли. Кроме того, в провинции Альберта контролируется уход за лесными культурами до 20-летнего возраста.

Во многих странах стимулированию проведения лесохозяйственных мероприятий способствует не только лесное законодательство, но и государственная налоговая система. Например, в США еще с 1980 г. действует закон о налоговых льготах на проведение лесовосстановительных работ частными лесовладельцами. Закон исходит из того, что товарная древесина реализуется лишь через несколько десятилетий после вложения капитала в лесовосстановительные работы. Законом предусмотрено, что временные расходы по амортизации капитала берет на себя государ-

ство, которое обязуется выделять ежегодные займы на целевые нужды (семеноводство, выращивание саженцев и т.д.).

В современных лесных законодательствах различных стран важное место отводится вопросам охраны и защиты леса, в том числе и в лесах, находящихся в частном владении. При этом достаточно четко оговариваются обязанности лесовладельца по охране и защите леса от пожаров, вредителей и болезней.

Общим положением лесного законодательства большинства стран является обязанность лесовладельцев и лесопользователей собственными силами осуществлять мероприятия по уходу за лесом, включая профилактику по охране леса от пожаров, вредителей и болезней. Способы проведения мероприятий или предписываются органами управления лесами (Австрия, Франция, Япония), или разрабатываются самими лесовладельцами с последующим рассмотрением и одобрением органами лесного хозяйства, как это практикуется в США.

В Германии охрана лесов от пожаров законодательно закреплена за службой государственного лесного надзора, которая уполномочена требовать от собственника обеспечения противопожарным оборудованием и осуществления соответствующих технических мероприятий по профилактике и тушению лесных пожаров. Расходы по всем противопожарным мероприятиям возлагаются на собственника. В Австрии и США действует примерно та же схема. Но в случае нанесения пожаром или вредителями значительно ущерба владельцы вправе рассчитывать на определенную компенсацию. Органы управления лесами практически во всех странах жестко регламентируют посещение лесов в пожароопасные сезоны, независимо от вида собственности.

Во Франции, согласно законодательству, на частного владельца распространяется применяемая в государственных лесах обязанность очистки мест рубок – как профилактическая мера от пожаров. Если он не выполняет данное требование, то очистку проводит государственная лесная администрация за счет лесовладельца, с последующим взиманием соответствующих

сумм с его счета в банке. В южных районах Франции, где лесные пожары представляют значительную угрозу и периодически повторяются, государственный совет объявляет борьбу с лесными пожарами работой, имеющей общественное значение и обязательной к выполнению.

Вопросы рекреации и охраны природы в большинстве стран регламентируются природоохранным законодательством, но вопросы, находящиеся в компетенции органов управления лесами, прописаны и в лесных законодательствах. Проведение государственной политики в области охраны природы в частных и общественных лесах осуществляется через рекомендательные или обязательные предписания. Развитие в частных лесах природоохранной деятельности, которая связана с отнесением лесов к защитным, ограничением их эксплуатации, стимулируется выплатой компенсаций и субсидий лесовладельцам. Практически во всех странах государство должно выкупать с согласия лесовладельца лесные площади для организации особо охраняемых природных территорий (заповедников, национальных парков и др.).

Многообразие форм собственности в зарубежных странах поставило государственные органы лесного хозяйства перед необходимостью контролировать состояние лесных ресурсов с помощью национальной системы инвентаризации лесов. Во всех развитых зарубежных странах проводится обязательная национальная инвентаризация лесов с различной периодичностью, обычно один раз в 10 лет, на всей территории страны, независимо от вида собственности на лесные земли. Инвентаризация проводится за счет средств государственного бюджета. В основу инвентаризации лесов положены методы математической статистики и измерительно-перечислительной таксации на постоянных пробных площадях. Это закреплено в основных законодательных актах. Лесоустройство в частных лесах проводится не регулярно, а по мере надобности, в основном для планирования лесохозяйственной деятельности. Срок периодичности проведения лесоустройства – от 5 (в некоторых землях Германии) до 30 лет (во Франции). Частные лесовладельцы решают

самостоятельно, когда им проводить лесоустроительные работы. Лесоустройство проводится за счет средств лесовладельца.

В условиях существования различных форм собственности на леса возникают определенные трудности при контроле за ведением лесного хозяйства и использованием лесов. В каждой стране эти вопросы решаются в зависимости от национальных особенностей, уровня экономического, политического и социального развития общества.

В большинстве стран (Германия, Франция, США, Канада) управление лесами осуществляется на трех иерархических уровнях:

- федеральный,
- региональный (земли, провинции, штаты),
- локальный (муниципалитеты, мэрии и пр.).

Федеральный орган управления лесами (лесная служба, агентство лесного хозяйства, отдел лесного хозяйства и пр.) в большинстве стран входит в состав министерства сельского хозяйства (Финляндия, США, Австрия) или министерства природных ресурсов (Канада). В некоторых странах – в состав комплексных министерств:

- ✓ Германия – Министерство продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей;
- ✓ Франция – Министерство сельского хозяйства, сельскохозяйственной продукции и лесов;

✓ Турция – Министерство лесного и водного хозяйства;

✓ Бразилия – Министерство окружающей среды;

✓ Япония – Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства – Агентство лесного хозяйства.

Кроме того, как правило, вопросы ведения лесного хозяйства в пределах своей компетенции распределены в некоторых других министерствах и ведомствах.

* *
*

Стоит ли считать частную собственность на земли лесного фонда в Российской Федерации ключевым вопросом лесного законодательства? Или сохранение государственной собственности является большим завоеванием действующего Лесного кодекса Российской Федерации? В Российской Федерации основным видом использования лесов является аренда. В настоящее время в аренду для различных видов использования лесов передано более 200 млн га. Максимальный срок аренды – 49 лет, с правом пролонгации. По нашему мнению, долгосрочная аренда земель лесного фонда является «скрытой» формой собственности.

On the world experience of forest ownership

*A. N. Filipchuk – Doctor of Agricultural Sciences, Depute Director,
Russian Research Institute for silviculture and mechanization of forestry*

The article deals with the various forms of forest ownership in foreign countries. In accordance with the FAO global forest resources assessment 2010, the 80 % of the world's forests are publicly owned, 18 % of the forest area is privately owned, and 2 % of the world's forests are related to other types of property. Observed that, in 1990, a trend growth of forest area, which is in private ownership. Private forest area occurs mainly by plantations. Natural forests, usually in private ownership is not transferred. However, there are significant differences between regions. Most countries legislated various types of ownership of forest land: State, private and municipal (public) property. Analysis of forest legislation of foreign countries has revealed that one of the main responsibilities of forest owners is reforestation. In addition, considered such aspects of forest management in privately owned forests, as: the protection of forests against fires, logging, organization of specially protected natural territories, etc.

Key words: *private forest ownership, State ownership of forests, reforestation, forest protection, logging, privatization of forests*