

Лесной сектор Канады и России: перспективы заимствования западных инноваций в отечественном управлении лесами

И.Ф. Кузьминов

*Институт географии РАН, аспирант
119017 Москва, Старомонетный пер.29
ilya.kuzminov@gmail.com*

В статье анализируются сходства и различия *лесных политик* Канады и СССР (России) в середине XX – начале XXI вв. Ретроспективному анализу лесохозяйственных идей и механизмов их реализации в двух странах предшествует краткое описание состояния лесопромышленного комплекса Канады, его роли в экономике и внешней торговли, его географии в разрезе провинций, а также сравнение лесопромышленных комплексов Канады и России. Завершают статью анализ нынешнего состояния управления лесами в России в свете реализации положений нового Лесного Кодекса и оценка перспектив внедрения канадского передового опыта управления лесами в российских условиях.

Ключевые слова: лесное хозяйство, лесная политика, лесопромышленный комплекс, устойчивость, местные сообщества, отраслевое регулирование, законодательство.

Введение

Канада – страна, в первую очередь, лесная. На нее приходится 10% мировых и 30% бореальных лесов планеты [17, р. 64]. Лесопромышленный комплекс (ЛПК) Канады был исторически крупнейшей отраслью национальной промышленности и крупнейшим потребителем рабочей силы.

На сегодняшний день, Канада – крупнейший мировой экспортер лесной продукции. ЛПК вносит существенную лепту в поддержание положительного торгового баланса страны и обеспечивает около 2% ВВП [19, р. 7].

При концентрации заготовок леса на крайнем востоке (Квебек) и крайнем западе (Британская Колумбия), лесное хозяйство продолжает играть важную роль во всех регионах страны, кроме обширных северных территорий.

Бореальные (таежные) леса в Канаде тянутся от северо-западного до восточного побережья сплошной полосой, ширина которой приблизительно одинакова на всем протяжении и составляет около 1 тыс. км. О значимости бореального пояса для лесного хозяйства страны свидетельствует тот факт, что на сугубо лиственные леса (произрастающие, главным образом, за пределами тайги) приходится лишь 12% лесопокрываемых земель [19, р. 29].

Несмотря на интенсивное и зачастую бесконтрольное освоение лесов в прошлые века и в начале XX в., сохранились – особенно на западе – обширные неразрывные лесные массивы. Проблема фрагментации лесных земель, приводящей к сокращению биоразнообразия, на данный момент

остро стоит только в некоторых частях восточных провинций [21, р. 11]. К сегодняшнему дню в Канаде сохранилось около 91% лесопокрываемых земель, существовавших на заре европейской колонизации [18, р. 40]. При этом от обезлесения более всего пострадали южные части страны, лежащие за пределами бореального пояса.

Канадская общественность, однако, время от времени [13, р. 44] становится очень обеспокоена экологическим состоянием лесов страны. В научной литературе доминирует точка зрения, что лесная политика страны вплоть до 1960-х годов была направлена сугубо на реализацию интересов бизнеса, что попытки правительства перестроить политику на учет экологических аспектов были долгое время поверхностными и непоследовательными, и что до сих пор такие заинтересованные стороны как профсоюзы, экологи, местные сообщества *некоренных* народов не имеют существенных рычагов влияния на лесную политику, основные положения которой формулируются в рамках закрытого диалога между правительством и крупным бизнесом [13, 15, 17]. В результате давления общественности, государственная лесная политика в течение 1970–1980-х гг. становилась все более экологически ориентированной, а требования к бизнесу становились строже. В конце 1980-х гг. национальная лесная политика встала на рельсы «устойчивого развития», развернулась международная активность по приданию ей имиджа передовой в экологическом плане, возникло понятие «устойчивого управления лесами», поток научных публикаций, детализирующих его, были созданы экономические меха-

низмы обеспечения экологической и социальной добросовестности (лесная сертификация) [14] и развернуты экспериментальные программы федерального правительства для выработки инноваций (модельные леса) [4,5].

Многие правительственные инициативы увенчались успехом, по крайней мере, их имиджевая составляющая. Канада (заимствовавшая ряд новшеств у США и не внедрившая их в полной мере [13, р. 47]) получила репутацию мирового лидера во внедрении устойчивого управления лесами [19, р. 13]. Например, Россия выразила в лице Рослесхоза намерение создать государственную программу модельных лесов по образцу канадской [5, стр.49]. Заимствование Россией канадского опыта в лесном секторе выглядит особенно актуально в свете того, что существует много общего между географическими характеристиками, экосистемами, системами расселения двух стран, а также просматривается сходство канадской и советской лесной политики в послевоенные годы.

Статья посвящена, в первую очередь, сравнительному анализу истории лесной политики в Канаде и СССР (России). Однако этому предшествует экономико-географический обзор ЛПК Канады и сравнительная характеристика основных параметров лесных секторов двух стран.

Лесопромышленный комплекс Канады

По объемам заготовки древесины Канада находится на третьем месте в мире после США и Бразилии. Объемы заготовок в Канаде стабильно росли последние десятилетия. В 1990 г. они составляли 196 млн. м³, в 2000 – 215 млн. м³, в 2005 г. – 223,5 млн. м³ [16]

При этом по чистой стоимости экспорта лесной продукции Канада находится на первом месте в мире. В 2008 г. стоимость экспорта лесобумажной продукции составила 30,2 млрд. долл., из них 20,4 млрд. долл. пришлось на целлюлозно-

бумажную продукцию; стоимость импорта лесных продуктов составила 10,2 млрд. долл., из них на ц/б пришлось 6,8 млрд. долл. [19, р. 29]

О соотношении подотраслей ЛПК в структуре производства и экспорта дает представление таблица 1.

В региональном разрезе, параметры ЛПК сильно поляризованы [19, р. 30–35]. В 2007 г. 47% всех лесозаготовок приходилось на Британскую Колумбию (западное побережье), 27% на Онтарио и Квебек (восточное побережье), еще 13% – на провинцию Альберта (самый западный из регионов прерий; основной нефтегазодобывающий регион страны). Последние 13% приходятся на оставшиеся 9 регионов.

По трети стоимости национального экспорта лесной продукции приходится на Британскую Колумбию и Квебек. Обратите внимание на разрыв в соотношении стоимости экспорта и объемов заготовки в этих двух провинциях в таблице 2. Это обусловлено тем, что значительная часть круглого леса, заготовленного в Британской Колумбии, перерабатывается в других провинциях или экспортируется в США.

Лесной сектор Канады и России: сравнительная характеристика

Условия, в которых развиваются ЛПК России и Канады, во многом схожи. Обе страны обладают колоссальными, как по площади, так и по объему древесины, запасами леса. В Канаде лесами покрыто 3,1 млн. км² земель (лесистость 33,6%), в России – 8,1 млн. км² (лесистость 47,9%). По состоянию на 2000 г., в Канаде общий объем запасов древесины составляет 32,9 млрд. м³ (3–4-е место в мире, наряду с США), средний удельный объем древесины составляет 106 м³/га. Все 100% считаются экономически доступными. В России объем запасов составляет 80,5 млрд. м³ (1–2-е место в мире, наряду с Бразилией), средний удель-

Таблица 1. Структура производства/потребления продукции ЛПК Канады в 2008 г.

Продукт	Единица измерения	Национальное производство	Национальное потребление
Хвойный пиловочник	млн. м ³	56,1	25,4
Лиственный пиловочник	млн. м ³	1,1	3,6
Газетная бумага	млн. тонн	6,0	0,9
Писчая и полиграфическая бумага	млн. тонн	5,2	1,8
Фанера и древесные плиты	млн. м ³	6,6	3,2
Древесная целлюлоза	млн. тонн	20,3	11,0

По данным Canadian Forest Service, cfs.nrcan.gc.ca

Таблица 2. Лесной сектор Канады: статистика по регионам

Провинции (с запада на восток)	Площадь территории, млн. га	Площадь лесных земель и других лесопокрытых земель, млн. га	Население (млн. чел.), на 1.0 1.09	Объем заготовки, млн. м ³ . (2007)	Доля частных лесов в общей площади лесов, %	Доля лиственных древостоев в общей площади лесов, %	Объем экспорта лесных продуктов, млрд. долл. (2008)
Британская Колумбия	95	64	4,4	75,5	3	5	10,0
Альберта	65	36	3,6	20,5	3	30	2,2
Саскачеван	65	24	1,0	2,4	6	16	0,3
Манитоба	63	36	1,2	2,0	3	15	0,5
Онтарио	107	68	13,0	14,7	8	16	5,4
Квебек	152	85	7,8	29,4	11	11	9,3
Нью-Брансуик	7,3	6,2	0,75	8,9	50	25	1,4
Новая Шотландия	5,5	4,4	0,94	5,2	68	13	0,9
Остров Принца Эдуарда	0,58	0,27	0,14	0,6	91	29	0,003
Ньюфаундленд и Лабрадор	40	20	0,51	2,0	1	1	0,3
Территории (с запада на восток)							
Юкон	49	23	0,03	<0,05	0	2	<0,1
Северо-западные Территории	128	33	0,04	<0,05	0	0	<0,1
Нунавут	200	1	0,03	<0,05	0	0	<0,1

По данным Canadian Forest Service.

ный объем 100 м³/га. Только половина лесов считается экономически доступной [16].

Россия и Канада концентрируют подавляющую часть бореальных лесов мира; с хозяйственной точки зрения, эти леса являются источником высокоценной хвойной древесины, однако отличаются медленным приростом и, соответственно, продолжительным оборотом рубок. Это делает лесное хозяйство с искусственным лесовосстановлением и проведением мероприятий по уходу за лесом малорентабельным, а интенсивное (плантационное) лесное хозяйство – резко убыточным [12, р. 187–188]. Также обе страны сталкиваются с проблемой инвестиций в лесную инфраструктуру, в силу размещения обширных лесных массивов в малозаселенных районах. Обе страны граничат с крупными потребителями, от отношений с которыми в значительной мере зависит объем экспорта. Подавляющая часть канадского лесного экспорта приходится на США, и в последние десятилетия был ряд случаев, когда конфликты интересов американских и канадских лесопромышленников приводили к принятию Конгрессом США более строгих правил и даже санкций по отношению к канадским экспортерам

[19, р. 69–72]. Положение России как экспортера более выгодное, чем положение Канады. Во-первых, главный торговый партнер – Европейский союз – не является таким монолитным образованием, как США. Страны ЕС проводят самостоятельную торговую политику в отношении России, и отдельные страны (Финляндия) зависят от российских поставок леса больше, чем от них зависит Россия как экспортер. Во-вторых, лесопромышленные комплексы регионов Восточной Сибири (практически изолированные от ЛПК Европейской России) при доминировании Китая как потребителя имеют некоторую свободу выбора торговых партнеров, благодаря наличию менее крупных, но значимых рынков сбыта: Японии и, во все большей степени, Южной Кореи [11]. Кроме того, среди прямых и вторичных соседей России есть много малолесных стран, в то время как единственный сосед Канады обладает крупнейшим в мире лесопромышленным комплексом, во многом опирающимся на отечественное сырье.

Таким образом, при сходстве ряда физико-географических факторов, лесная промышленность России опирается на более обширную ресурсную базу и обладает более выгодными условиями для

внешней торговли. Несмотря на эти предпосылки, российский ЛПК уступает канадскому практически по всем показателям.

Самый существенный индикатор отставания – недоразвитие верхних этажей производственных цепочек, таких как производство высококачественной бумаги, полиграфической продукции на основе бумаги, древесных плит и готовых изделий из них, мебели [9]. Если в структуре экспорта Канады доминирует высокотехнологическая продукция – целлюлоза и бумага, то в постсоветской России доля необработанного леса постоянно возрастала, и в 2000 г. стала основной статьей российского лесного экспорта (35% стоимости). При этом сравнение стоимости необработанного леса, экспортируемого Россией и другими крупнейшим экспортером этой продукции – США – показывает, что Россия, в отличие от США, занимает нишу низкосортного и дешевого древесного сырья [7]. Ряд видов высокотехнологической продукции (в частности, полиграфическая бумага) в России не производится вообще. Полиграфия и бумажные гигиенические средства составляют основную часть российского лесного импорта в стоимостном выражении, при этом общая стоимость российского импорта лесной продукции менее чем в два раза уступает стоимости экспорта (соответственно, 6,5 и 11,6 млрд. долл. в 2008 г. [8]).

Второй индикатор – размер отрасли в соотношении с доступным для освоения количеством ресурсов. В Канаде ежегодно вырубается 0,7% от общих запасов сырорастающей древесины, в России – 0,2% [16]. Скорости прироста древесины в Канаде и России схожи, и в обеих странах объемы изъятия не нарушают принципа неистощительности. Даже если исключить из учета резервные (в соответствии с новым Лесным Кодексом РФ [6, ст.10]) леса, российский показатель останется существенно ниже канадского. Важна и структура заготовок. По данным ФАО [16], объем лесозаготовок в Канаде составил в 2005 г. 223,5 млн. м³, их которых на дровяную древесину пришлось около 2%; в том же году, после резко спада производства 1990-х гг. и последовавшего восстановительного роста, Россия вышла на уровень 180 млн. м³, из которых дровяная древесина составила почти треть.

Третий индикатор – роль отрасли в экономике, в сравнении с другими отраслями. Россия и Канада сопоставимы по запасам основных природных ресурсов и по их добыче. Добыча нефти в России в 2008 году была в 3 раза больше чем в

Канаде, газа – в 4 раза [22], заготовка деловой древесины – в 2 раз меньше. Отставание российского ЛПК нельзя объяснить его периферийной ролью в экономике, поскольку в канадской экономике ЛПК также не занимает центрального положения. В структуре экспорта и Канады, и России преобладает разнообразное минеральное сырье (соответственно, 65% и 89% в создании положительного торгового баланса в 2008 году), за которыми с огромным отставанием металлургическая (соотв., 12% и 10%) и лесобумажная продукция (соотв., 14 и 1,4%), а в структуре импорта – продукция машиностроения (соотв., 70% и 79% в создании отрицательного торгового баланса в 2008 году) и химической промышленности (соотв., 10% и 3%) [8, 20]. При этом в российской экономике значимость ЛПК занижена, как занижена доля других отраслей, в силу нефтяного бума последнего десятилетия.

Наличие множества сходств в условиях развития ЛПК двух стран подталкивает к сопоставлению истории развития лесной политики в СССР (России) и Канаде, что особенно актуально при современной тенденции к заимствованию западных организационных моделей для регулирования различных сфер жизни общества. Целью сравнительного анализа лесных политик двух стран было получение ответов на два вопроса: 1) действительно ли канадская лесная политика прогрессивна по отношению к российской, 2) даст ли ощутимые результаты заимствование канадских моделей управления лесами в российских условиях.

Сравнительный анализ развития лесной политики в СССР и Канаде

До конца 19-го века контроль доступа к лесным ресурсам *в Канаде* ограничивался только запретами на рубки в удобно расположенных и ценных лесах, предоставленных эксклюзивно флоту и другим государственным структурам для неограниченной эксплуатации [13, р. 26]. Законодательство, регулирующее доступ к лесам, начало появляться в середине 19-го века. К концу 19-го – началу 20-го вв. оно стало дополняться регулированием заготовок с целью борьбы с расточительными практиками [13, р. 27].

Аналогичная ситуация наблюдалась *в дореволюционной России*. Крупные владельцы леса (царская семья и богатые дворяне), заинтересованные в неистощительности лесопользования и повышении качества древостоев, защищали свои

владения от недобросовестных заготовителей, в то время как на огромных территориях «бесхозного» леса крестьяне осуществляли рубки беспорядочно, и об уходе за лесом речи не шло [2, с. 1].

В начале 20-го века ситуацию *в лесном секторе Канады* стали определять крупные предприятия. Растущая целлюлозно-бумажная промышленность создала угрозу нехватки ресурсов и заставила правительство обратиться к практикам искусственного лесовосстановления. Чтобы понять поведение региональных властей в новых условиях, следует учитывать, что регионализация лесопромышленности в Канаде состоялась еще в 1867 г. Тогда власти провинций получили во владение землю и природные ресурсы, а также эксклюзивные права устанавливать законодательство, регулирующее управление продажей этих земель и ресурсов [13, р. 39]. Благодаря этому, провинции проявили существенную инициативу в ответ на угрозу нехватки ресурсов для промышленности. В начале 20-го века провинции стали учреждать лесные службы, отвечающие за сохранение лесов, создавать профессиональные учебные заведения, прилагать усилия по борьбе с пожарами; все это – для того, чтобы гарантировать промышленности долгосрочную достаточность ресурсов для планируемых предприятий и, таким образом, стимулировать инвестиции в основной капитал внутри провинции [13, р. 27].

В период бурного развития институтов лесного сектора в Канаде, *в России* лесная наука, образование, государственное регулирование заготовок пришли в упадок. В первые годы после революции в лесном хозяйстве наблюдалась полная вседозволенность при колоссальном падении объемов заготовок. Экспорт леса в 1921 г. составил всего 7% довоенного. Функции лесостроительства стали восстанавливаться только с 1922 г. До 1927 г. государство экспериментировало с различными схемами отпуска древесины на свободном рынке (через торги, аукционы), при этом формировалась позиция, в соответствии с которой целью лесного хозяйства является получение максимальных валютных поступлений на данном историческом этапе, а не поддержание устойчиво объема доступной древесины в долгосрочной перспективе. В последующие довоенные годы в СССР наблюдался рост государственного регулирования в лесном секторе, как и в Канаде, но гораздо более мощный, и не в русле развития рынка с государственным участием, а в русле уничтожения рынка. Начало этому положило постановление ЭКОСО РСФСР от 19 мая 1927 г.,

запрещавшее продавать и предписывавшее распределять лесосеки [2, с. 3]. К концу 1920-х гг. у власти в СССР сформировалось отношение к лесу как к ресурсу, который имеется в большом количестве и при использовании которого необязательно вкладывать финансовые, материальные и трудовые ресурсы в его восстановление. В 1930-е гг. развернулась кампания по дискредитации авторитетов российской лесоводственной науки. Целью лесного хозяйства стало провозглашаться не «увеличение доходности лесного участка за счет улучшения структуры лесного фонда», а «рубка наибольшего количества леса самыми дешевыми способами» [2, с. 4].

Предвоенные годы *в Канаде* были отмечены повышением озабоченности государства состоянием лесов, которое было спровоцировано результатами широкомасштабных инвентаризаций лесных ресурсов 1930-х гг., которые свидетельствовали, что истощение запасов леса очень значительно, и сохранение тенденции угрожает устойчивости лесной отрасли и зависящих от нее сообществ [13, р. 9]. В результате, произошел переход от предоставления компаниям площадей для хозяйственной деятельности без наложения обязанностей по уходу за лесом к предоставлению определенных объемов древесины. Стали вводиться планы рубок и учреждаться территориальные органы управления лесами [13, р. 28]. Вторая Мировая война привела к повышению роли государства во всех сферах экономики, к выстраиванию эффективных систем управления в регионах, в том числе, в лесном секторе.

В советской России рост озабоченности состоянием запасов древесины пришелся на тот же период. Последствия курса на максимально дешевую заготовку древесины сказались буквально через несколько лет. Попытки государственной власти защитить лес от уничтожения, ею же прямо спровоцированного, начались уже в 1931 г. Тогда леса СССР разделили на леса лесопромышленного и лесокультурного назначения; в 1936 году были введены ограничения на рубки вдоль русел рек, в 1940 г. ограничения были устроены. Тенденцию сломало вступление СССР во Вторую Мировую войну. Война обернулась катастрофой для наиболее транспортно доступных лесов страны – расположенных в Московском и прилегающих регионах, причем, в первую очередь, по берегам рек. Однако долгосрочный эффект это имело только для собственно лесов, но не для системы управления лесами. Историческая тенденция повышения озабоченности сначала

ла постоянством древесных ресурсов, а затем – устойчивостью экосистем, в северных многолесных странах, не могла быть обращена вспять. Уже в начале 1943 г., в разгар войны, было введено деление лесного фонда на три группы лесов, сохранявшиеся до 2007 г. Вначале леса 1 группы (выполняющие средозащитные функции и не подлежащие хозяйственной эксплуатации) составляли малую долю в лесном фонде, и власти продолжали относиться к лесу как к сырьевой базе. Однако в послевоенные годы наблюдалась устойчивая тенденция повышения заинтересованности государства в защите среды. Так, доля лесов первой группы в лесном фонде выросла за период 1956–1998 гг. с 2,8% до 23% [2, с. 5].

Процесс сдвига *лесной политики Канады* от ориентации исключительно на интересы лесной промышленности к более широкому подходу, предполагающему сохранение первозданных экосистем и учет интересов местных сообществ, был медленным и трудным. Претерпевая трансформацию, лесная политика не выходила и не выходит за рамки так называемой *парадигмы ликвидации-преобразования* [13, с. 31]. В соответствии с этой установкой, во-первых, леса, пострадавшие от нерационального природопользования в предыдущие периоды, должны управляться так, чтобы обеспечить стабильный поток *древесного волокна* для промышленности, во-вторых, при экстенсивном лесопользовании (интенсивное нерентабельно в бореальной зоне [12, р. 186–187]), должны проводиться лесохозяйственные мероприятия, создающие антропогенно измененные сообщества, обеспечивающие больший прирост и качество *древесного волокна*, чем естественные, и, в-третьих, в отдельных случаях возможно развитие рекреации и охотничьего хозяйства, но в целом приоритет должен отводиться лесной промышленности. Эта установка, разумеется, не распространяется на Северные Территории страны и на ООПТ.

Первым этапом развития политики в рамках данной парадигмы *в Канаде*, была политика *управления лесными ресурсами* [13 р. 44], характеризующаяся абсолютным приоритетом использования леса ради древесного волокна. Отход от этой политики начался в середине 1960-х гг., в связи с недовольством неправительственных организаций и широкой общественности тем, что к процессу принятия решений в лесном секторе не допускался никто, кроме правительства и крупного бизнеса. Под давлением экологов и общественности, власти провинций начали эксперименты с региональными режимами управления

лесами [13, р. 45], в то время как до того, имея широкую свободу, провинции проводили практически одинаковую региональную лесную политику [13, р. 30]. Эти эксперименты 1970–1980-х гг. составляли следующий этап эволюции канадской лесной политики, получивший название *интегрированное управление ресурсами*. [13, р. 46]. В этот период участие других заинтересованных сторон, кроме промышленности и правительств, в принятии решений по использованию лесных земель, было скорее декларативным. Они могли вносить комментарии в планы освоения, когда те находились на поздних стадиях разработки. Законодательство было написано максимально гибко, чтобы дать возможность чиновникам в провинциях обходить требования природоохранных организаций и проводить политику, поддерживающую лесопромышленников.

Процесс развития лесной политики *Канады* осложнялся конфликтами между промышленниками и профсоюзами по вопросу повышения механизации и уменьшения удельных затрат трудовых ресурсов в расчете на единицу заготовленной продукции, а также конфликтами между промышленниками и государством, в связи со стремлением промышленников переложить на государство издержки по уходу за лесами и восстановлению лесов [13, р. 9]. В первом преуспела: удельные трудозатраты на заготовку древесины сокращались стабильно и продолжают сокращаться сегодня. Во втором преуспело государство: к настоящему моменту во всех регионах страны власти навязали промышленности обязанность по лесовосстановлению как неотъемлемое условие концессий на заготовку древесины.

В лесной политике СССР определение задач лесоустройства в начале 1950-х гг. указывает на сходство с приоритетами *управления лесными ресурсами* в Канаде и отход от позиции «как можно больше самым дешевым способом» [2, с. 7]. Несмотря на давление со стороны лесной промышленности, органы лесного хозяйства постепенно увеличивали площади лесов, исключенных из эксплуатации, и устрожали правила сплошных рубок. А после масштабных инвентаризаций лесных запасов в ЕЧС, проведенных во второй половине 1970-х гг. и показавших значительное истощение лесных ресурсов, произошло (в соответствии с Лесным кодексом 1978 года) официальное возвращение к *принципу постоянства пользования* [3, с. 22].

Спротивление *лесной промышленности СССР*, в отличие от Канады, не носило региональ-

ного характера, а было более консолидированным и происходило через лоббирование на высшем уровне власти. Поскольку и леса, и промышленность принадлежали государству, оно само на себя накладывало запреты, само себя контролировало и само находило лазейки, чтобы собственные запреты обходить. Как ни пытались бороться с перерубами хвойных пород органы лесного хозяйства, лесопромышленники добивались у правительства разрешения на них. Последний раз разрешение Совета Министров в обход Госкомитета СССР по лесному хозяйству было получено в 1989 году, разрешенный переруб составил на 17,6 млн. м³ [3, с. 22].

Описание отношений лесного хозяйства и лесной промышленности *Канады* в 1950–1970-е гг. явно показывает, что в СССР такое было невозможно. «Поскольку лесные земли в Канаде принадлежат, главным образом, Короне, в большинстве провинций роль государства в регулировании лесного сектора занимает особое место, значительно большее, чем обычно доступно легитимному правительству... Однако поскольку налоговая база провинций сильно зависит от дохода, созданного в лесном секторе, и правительства провинций, ограниченные в финансовых ресурсах, не стремятся инвестировать в управление лесами, у бизнеса сформировалась четкая установка на «торги» с региональными властями. Бизнес стал ключевым партнером провинций; он обеспечивает не только дорогие основные фонды и выходы на мировой рынок продукции, но также, что все более значимо, необходимые технические знания для осуществления управления лесными ресурсами. Эти симбиотические, хотя далеко не всегда дружественные, отношения капитала и государства, образуют ядро лесной политики в каждой провинции, и отклоняющие воздействия локальных условий незначительны» [13, р. 32–33]. Подобные отношения стали складываться только в современной России, в особенности после реформы лесного законодательства 2007 г.

В Канаде «для защиты своих интересов компании стали объединяться в региональные, а затем и в национальные ассоциации по отраслевому признаку. Первой возникла ассоциация в целлюлозной и бумажной промышленности, позднее – в лесопильной промышленности. Обе национальные ассоциации активно противодействовали вовлечению других заинтересованных групп в принятие решений в лесном секторе, в частности, оспаривая право экологических организаций

участвовать в принятии решений о выделении лесных земель для пользования» [13, р. 35]. Подобные процессы ассоциирования в промышленности также стали возможны только в современной России.

При внешних сходствах «перегибов» лесной политики *Канады и СССР* 1950–1970-е гг., они имели принципиально разную природу. Сравните две цитаты. 1) «На ранних периодах современного этапа не принимались во внимание исторически сложившиеся особенности ведения лесного хозяйства коренных народов, а также волнами происходила комплексная механизация ЛПК с сокращением численности занятых и дестабилизацией ситуации в лесных поселках» [13, р. 31–32]. 2) «...Апофеозом такого подхода [потребительского – И.К.] к использованию лесных ресурсов можно считать появившуюся в 1950-х годах теорию «кочующих» леспромхозов. Согласно этой теории леспромхоз «осваивает» новое место, вырубая за какой-то срок определенное количество леса, а затем, бросая построенные поселки и дороги, «уходит» на другое место, затем на следующее и возвращается на первоначальное, когда там вырастет и поспеет новый лес. ... Подавляющее большинство трудоспособного населения уходило из этой местности вслед за леспромхозом. Лесхозы, таким образом, практически лишались возможности вести хозяйство: у них не было ни людей, ни дорог» [2, с. 7]. Если в Канаде социальные проблемы были вызваны повышением производительности труда в рамках комплексной механизации и интенсификации производства, в СССР они были следствием экстенсивного, «собирающего», полукочевого подхода к лесопользованию с высокими трудозатратами и низкой отдачей.

На следующем этапе развития лесной политики в обеих странах, в 1980-е гг., все больше внимания уделялось проблеме устойчивости лесного сектора, сохранению экосистем. Так, «Инструкция по проведению лесоустройства в едином государственном *лесном фонде СССР*» (1-я часть – 1986 г., 2-я часть – 1990 г.) основной задачей лесоустройства определяла уже: «составление долгосрочных программ по рациональному использованию и воспроизводству лесных ресурсов» [3, с. 23]. Приказ Государственного комитета СССР по лесу от 13 сентября 1991 г. устанавливал существенно уменьшенную максимальную ширину и площадь лесосек, приближенную к лесоводственным нормам, а также запрещал разрешенное ранее увеличение ширины и площади

лесосек в сырьевых базах, закрепленных за лесопромхозами на длительный период [3, стр.24]. Конечно, такие практические результаты как *приближение* к лесоводственным нормам и прекращение *перерубов*, не очень впечатляют.

Однако в *Канаде* эффекты внедрения концепции устойчивого развития, происшедшего в 1980–1990-е гг., также носят спорный характер, хотя были мощно «разрекламированы» на международном уровне. Так, Канада заимствовала подход *управление экосистемами* (определяющий лесную продукцию как побочный результат процесса поддержания гомеостаза в экосистеме) у США, где он гармонично интегрировался в лесную политику. Такая интеграция в Канаде не удалась, поскольку: «в Канаде невозможно в судебном порядке однозначно определить требования управления экосистемами, сохраняется неопределенность и тянутся споры между ключевыми заинтересованными сторонами. Наиболее последовательно подход был реализован в совместных маломасштабных проектах федерального правительства и провинций по программе «модельных лесов» [13, р. 47]. Что касается *устойчивого управления лесами*, то «лесопромышленники со скептицизмом или открытой враждебностью восприняли новый экосистемный подход, и их поддержали многие профессиональные лесничие, а также ряд ученых, поскольку большинство предписаний подхода не прошли проверки на практике» [13, р. 49].

Мы видим, что изменение приоритетов лесной политики *Канады и СССР* происходили примерно в одно и то же время, что для обеих стран было характерно лоббирование интересов промышленности, замедлявшее эволюцию политики в направлении экологических приоритетов, и что изменения никогда не происходили гладко, без конфликтов заинтересованных сторон. Однако при всех проблемах лесной политики Канады, она имеет одно важное преимущество: ее развитие было кумулятивным, неразрывным. Развитие же советской лесной политики, вплоть до подоседающей к выделению профсоюзов и экологов в самостоятельные значимые заинтересованные группы, было прервано в конце 1991 г. Система управления лесами в постсоветской России подверглась кардинальной ломке, основной составляющей которой был переход на рыночные отношения, и которая происходила одновременно с падением объемов лесопромышленных и лесохозяйственных операций. После периода отсутствия ясных приоритетов в лесной политике, в середи-

не 2000-х гг. власть наконец четко их обозначила. Они выразились в требованиях нового лесного законодательства, внедрение которого началось в 2007 г. Из его анализа ясно видно, что власть приняла линию заимствования устоявшихся западных, в т.ч. канадских, моделей взаимодействия государства и крупного лесного бизнеса. Для того, чтобы понять, в какой степени этот зарубежный опыт действительно передовой и достоин заимствования, рассмотрим текущее состояние управления лесами в Канаде.

Современное состояние управления лесами в Канаде и России

Современную *лесную политику Канады* описывают как политику государственного управления лесами, обеспечивающего частные лесозаготовки [13, р. 9]. В ее основе лежит концепция «максимально допустимого объема изъятия древесины» (аналог отечественной концепции «годовой расчетной лесосеки»), т.е. главным приоритетом остается обеспечение воспроизводства коммерческой древесины.

Основным механизмом реализации политики являются отношения собственности между государством как владельцем земель и крупными компаниями как заготовителями, построенные на стимулировании желаемого поведения компаний льготами [13, р. 31]. Выработка положений лесной политики происходит в процессе закрытого двустороннего переговорного процесса между правительством и крупным бизнесом. Решения носят инкрементный характер, дополняя и развивая предыдущие. Исполнение сформулированных положений обеспечивается посредством жесткого государственного контроля, выраженного, главным образом, в регулярных проверках соответствия формальным показателям, производимых федеральными агентствами [13, р. 32].

Третьим игроком в формировании лесной политики, после государства и бизнеса, значительно отставая от них, является труд. В 1990-е гг. наблюдалось осязаемое падение степени вовлечения работников отрасли в профсоюзы [13, р. 37]. В большинстве юрисдикций профсоюзы никогда не оказывали значительного, долгосрочного и прямого воздействия на уровне лесной политики [13, р. 38].

В последние годы еще три заинтересованных группы добились возможности влиять на принимаемые решения. Первая – весьма раздробленная – включает всех тех, чьи доходы также зависят от

леса, но от других его аспектов, нежели у лесной промышленности (рыболовные компании в прибрежных провинциях, туристические компании, охотничьи клубы). Вторая группа – идеологически мотивированные экологи, чье влияние то растет, то тает в зависимости от меняющегося интереса общественности к их идеям. Третья группа – коренные народы, получившие влияние в связи с вопросами собственности на землю, считавшимися решенными, но вновь приобретшими остроту после недавних прецедентов в судебной практике [13, р. 44].

В то время как владение и распоряжение древесиной на корню, закреплено за провинциями, федеральный уровень имеет эксклюзивные полномочия в области торговли и коммерции, а также сильно различающиеся в зависимости от конкретных обстоятельств полномочия в области налогообложения. Природные ресурсы перестают быть объектом полномочий провинции и становятся объектом полномочий сугубо федерального центра в момент, когда они пересекают региональную границу. Это обстоятельство долгое время было важным рычагом влияния федерального центра на лесную политику провинций и стало еще больше после подписания Канадой соглашений, регулирующих торговлю (двусторонних между Канадой и США, а также НАФТА) [13, р. 39].

Авторы многократно цитируемой в данной статье монографии – единственной монографии, посвященной исключительно канадской лесной политике, – считают, что установившейся системе управления лесами не раз угрожали серьезные конфликты интересов участников процесса, однако в последние десятилетия она демонстрирует стабильность во всех провинциях. Они выражают скептицизм в отношении заявлений, что в последние десятилетия наступила новая эра в лесной политике, «как бы ее ни называли: «социально-ориентированное лесное хозяйство», «управление экосистемами» или «устойчивое развитие»». «Если прошлый режим и отмирает, то новый еще не сформировался, и в своем формировании крайне зависим от законодательного и институционального наследия *управления лесными ресурсами*» [13, р. 49].

Сложилась парадоксальная ситуация, когда независимое научное сообщество, добившееся в последние годы более существенного влияния на лесную политику, со скептицизмом относится к новым веяниям, сделавшим повышение их влияния возможным, и считает сложившиеся до эпо-

хи «устойчивого развития» отношения в лесном секторе стабильными и, более того, устойчивыми. При этом правительство, которое, казалось бы должно быть заинтересовано в сохранении преференций для промышленности (ведь они снижают издержки бизнеса и повышают конкурентоспособность канадской лесной продукции на мировых рынках, а значит положительно влияют на торговый баланс), с энтузиазмом проводит линию на «устойчивое управление лесами», и все программные документы Канадской лесной службы, например, ежегодные отчеты о состоянии лесов [19], пронизаны оптимизмом в отношении новой лесной политики (которая существенно повышает издержки бизнеса, вынуждая соблюдать множество новых экологических и социальных требований, увеличивая объем отчетности перед государством, вводя отчетность перед независимыми проверяющими органами). Для демонстрации стоимости инноваций в управлении лесами приведем один пример: введение Кодекса лесной практики в Британской Колумбии в 1995 г. повысило себестоимость 1 м³ древесины в среднем на 12 кан. долл., но в последующие годы правительство провинции не пошло на существенные уступки, несмотря на протесты лесопромышленных ассоциаций [1, с. 33].

Оптимизм канадских чиновников оказался заразительным. Так, Программа модельных лесов Канадской лесной службы (изначально 11 модельных лесов в Канаде) вылилась в создание неправительственной международной организации, включавшей по состоянию на лето 2009 г. около 60 модельных лесов по всему миру [4, с. 18].

Новое лесное *законодательство России*, действующее с 2007 г., в значительной степени приблизило правила игры в отечественном лесном секторе к таковым в Канаде. Так, распоряжение лесами было передано на региональный уровень, что моментально привело к воспроизводству канадской модели торгов между региональными властями и крупными лесными компаниями. Была внедрена заявительная система лесопользования, когда государственные органы принимают решение о заключении договора аренды с той или иной компанией по результатам открытого конкурса заявок. Эта система во многом копирует канадскую систему лесных концессий: в рамках обеих необходимым условием аренды является выполнение арендатором обязательств по лесоустройству, уходу за лесом и лесовосстановлению. В новый Лесной Кодекс РФ заложены механизмы обеспечения участия

общественности в принятии решений по использованию леса. Регулируются вопросы использования недревесных продуктов леса. Сходство просматривается также на уровне декларируемых ценностей. В статье 1 нового ЛК РФ, 5 из 11 принципов лесного законодательства касаются экологических приоритетов (1, 2, 3, 6, 8) и только 3 адресуются к экономическим (4, 5, 11). Характер поправок к ЛК [10, поправка к п. 8 ст. 29 ЛК РФ] указывает на стремление властей усилить конкурентные преимущества крупного бизнеса по отношению к среднему и малому, что происходит и в Канаде. Единственный вопрос, в регулировании которого законодательства двух стран резко расходятся, это частная собственность на земли Лесного фонда: в России она остается недопустимой. Имеет место и другое расхождение: канадское законодательство не дает концессионерам возможности предоставлять арендованные участки в субаренду, что исключает спекуляцию участками, в то время как новое российское законодательство субаренду прямо разрешает. Однако канадские компании находят лазейки для использования арендованных участков нецелевым образом (не для заготовки и последующей реализации древесины). Так, они привлекают кредиты для финансирования деревообрабатывающих предприятий под залог древесины, которую они имеют право заготовить по концессионному соглашению [1, с. 31].

Новый Лесной кодекс РФ не раз подвергался резкой критике, при этом отечественному законодательству противопоставляется якобы выверенное и непротиворечивое лесное законодательство развитых стран. Однако история *лесного законодательства Канады*, в частности, регулирования лесных концессий, изобилует случаями противоречий и нечеткостей, дающих возможности для волюнтаризма властей. Приведем несколько примеров [1, с. 31–32]. Концессионные соглашения в Канаде содержат пункт о возможности отзыва лицензии государством в случае нарушений, выявленных по результатам периодических (раз в 5–10 лет) проверок. Однако случаев отказа в продлении концессий не было, хотя случаи нарушений имели место, что ослабляет стимулирующую силу положения о проверках. Другой пример: в провинции Онтарио в последние годы было введено требование предоставления лицензий на конкурсной основе, в котором, однако, делается оговорка, что предоставление лицензии победителю конкурса может быть аннулировано решением кабинета министров про-

винции. Некоторые вопросы в Канаде отрегулированы даже менее четко, чем в *России*. Так, в отечественном законодательстве четко прописано требование, по которому договор аренды может быть заключен только по результатам открытого конкурса заявок с прозрачным механизмом выбора победителя. Поправки к ЛК РФ добавили требование размещать сведения о доступных для аренды лесах в печати и на интернет-сайтах государственных органов. Тем временем, *в Канаде* ни в одной провинции, за исключением Британской Колумбии, законодательно не установлены критерии присуждения концессий и порядок их предоставления. «До сих пор концессии участков леса, как правило, распределяются по результатам переговоров без какой-либо конкуренции» [1, с. 31]. Соответственно, имели места случаи коррупции на уровне высокопоставленных чиновников провинций, а также недовольство местного населения обстановкой секретности вокруг переговоров о предоставлении лицензий.

Однако в Канаде неясность некоторых аспектов законодательства вызывает лишь отдельные случаи коррупции и не вызывает к жизни такое явление, как нелегальные заготовки леса. В то же время, однозначные положения ЛК РФ и подзаконных актов не победили коррупцию, а придали ей новые формы, и не снизили остроты проблемы незаконных рубок.

Заключение

Сказанное выше наталкивает на вывод, что западные механизмы отраслевого регулирования, как устоявшиеся, так и инновационные, мало применимы в России, поскольку в ее бедной, не успевшей сформироваться за два постсоветских десятилетия, социальной среде, со слабыми институтами гражданского общества, новые правила игры приводят лишь к изменению формы, но не содержания твердо сложившихся неформальных отношений и перераспределению потоков неформальных доходов.

Управление лесами в России представляет собой на данный момент довольно несбалансированную систему. Его концептуальным базисом является смесь положений самобытной отечественной лесной науки, понятия которой не всегда имеют аналоги в науке западной, с положениями концепции «устойчивого развития», внедряемыми (или, по крайней мере, декларируемыми) во всем мире. Его формальные правила соче-

тают атавистические элементы Советского (запрет частной собственности на леса) и наиболее либеральные элементы западного (возможность субаренды лесных участков) законодательства. Многие правила регламентированы более детально, чем в «образцовых» странах Запада, что, однако, не способствует их добросовестному исполнению. Реальное взаимодействие между субъектами лесных отношений имитирует западные образцы по форме (например, добровольная лесная сертификация), оставаясь неформальными торгами между группировками рентоискателей. Инновационные проекты, характерные для постиндустриального общества (модельные леса), соседствуют с варварскими незаконными рубками. Попытки правительства ограничить экспорт необработанной древесины остаются непоследовательными из-за давления стран-импортеров (в первую очередь, Финляндии), компании которых владеют значительной частью мощностей отечественной деревообрабатывающей промышленности.

По ряду признаков процессы в лесном секторе России сходны с таковыми в развивающихся южных странах, богатых тропическими лесами; с той разницей, что южные страны продолжают инфраструктурное освоение территории (как, например, в Амазонии), а в России освоенные территории – к счастью или к сожалению? – сжимаются, и лес наступает на поля.

В целом, в России систематически декларируются намерения внедрять достижения развитых стран, создается даже видимость их внедрения, однако практические результаты остаются сомнительными. И это относится не только к инновациям в лесном секторе, но и к «инновационному пути развития» вообще.

Что же касается систем управления лесами в Канаде и в России, то главное различие между ними, на взгляд автора, в том, что первая существует в действительности, вторая же большей частью иллюзорна.

Литература / References

1. *Грей Дж.А.* 2004. Канадский опыт организации лесных концессий / Университет провинции Манитоба, Виннипег, Канада // Устойчивое лесопользование. № 1. С. 28–35.
Gray J.A. 2004. Canadian Best Practices in Organizing Forest Concessions // Manitoba University, Winnipeg, Canada // Sustainable Forestry. № 1. P. 28–35.

2. *Книзе А., Романюк Б.* 2007. О двух точках зрения на российский лес и лесное хозяйство // Устойчивое лесопользование. № 3. С. 2–7.
Knize A., Romaniuk B. 2004. About Two Points of View on Russian Forests and Forestry // Sustainable Forestry. № 3. P. 2–7.

3. *Книзе А., Романюк Б.* 2004. О двух точках зрения на российский лес и лесное хозяйство // Устойчивое лесопользование. № 4. С. 21–28.
Knize A., Romaniuk B. 2004. About Two Points of View on Russian Forests and Forestry // Sustainable Forestry. № 3. P. 21–28.

4. *Кузьминов И.* 2009. Модельные леса: история развития и тематика проектов // Устойчивое лесопользование. № 2. С. 17–20.
Kuzminov I. 2009. Model Forests: History of Development and Subject Areas of Projects // Sustainable Forestry. № 2. P. 17–20.

5. *Кузьминов И.* 2009. Модельные леса: история развития и тематика проектов // Устойчивое лесопользование. № 3. С. 45–49.
Kuzminov I. 2009. Model Forests: History of Development and Subject Areas of Projects // Sustainable Forestry. № 3. P. 45–49.

6. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ.
Forest Code of Russian Federation, Dated 04.12.2006 (#200-FZ).

7. *Павлихин А.* 2006. Россия на мировом рынке лесопroduкции // Дерево.RU. № 6 (39).
Pavilihin A. 2006. Russia in World Forest Products Market // Derevo.Ru. № 6 (39).

8. Регионы России. 2009. М.: Фед. служба гос. Статистики. www.gks.ru.
Regions of Russia. 2009. Moscow: The Federal State Statistic Service. www.gks.ru

9. *Тацун М.В.* 1995. Лесопромышленный комплекс России в условиях перехода к рыночной экономике. М.
Tatsyun M.V. 1995. Russia's Timber Industry in the Context of Transition towards Market Economy. Moscow.

10. Федеральный закон Российской Федерации от 14.03.2009 № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной Кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
Federal Law of Russian Federation, Dated 14.03.2009 (#32-FZ) «On Correction to Forest Code of Russian Federation and Other Laws of Russian Federation».

11. *Шейнгауз А.С.* 2006, 2007. Новый феномен восточноазиатской экономики – китайский лесной комплекс (обзор состояния и перспектив)

- // Пространственная экономика. № 4 (2006), № 1 (2007).
Sheingauz A.S. 2006, 2007. New Phenomenon of East Asia Economy: Chinese Forest Industry (State and Perspectives Review) // Spatial Economy. № 4 (2006), № 1 (2007).
12. *Burton P., Messier C., Smith D., Adamowicz W.* 2003. Towards Sustainable Management of the Boreal Forest. National Research Council of Canada. 1039 p.
13. Canadian Forest Policy: Adapting to Change. 2001 / M. Howlett (ed.). Toronto: University of Toronto Press. 446 p.
14. *Cashore B.* 2007. Confronting Sustainability: Forest Certification in Developing and Transitioning Countries. New Haven, Connecticut: Yale School of Forestry and Environmental Studies. 617 p.
15. *Drushka K.* 2003. Canada's Forests: A History. Durham, North Carolina: Forest History Society. 97 p.
16. Global Forest Resources Assessment. 2005 // www.fao.org.
17. *Hessing M., Howlett M., Summerville T.* 2005. Canadian Natural Resource and Environmental Policy. Vancouver: The University of British Columbia. 369 p.
18. State of Canada's Forests. 2005 / Report by CFS. Ottawa.
19. State of Canada's Forests. 2009 / Report by CFS. Ottawa.
20. Statistics Canada. 2009 // www.statcan.gc.ca
21. *Stolte E.* 2006. Private-Land Forestry and Woodlot Certification // www.certification.comf.on.ca. 16 p.
22. World Factbook. 2009. CIA: www.cia.gov.

Forest Sector of Canada and Russia: Prospects of Application of Western Innovations in the Field of Forest Management in Russia

I.F. Kuz'minov

*Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, postgraduate,
Staromonetnyi per. 29, Moscow, 119017 Russia
E-mail: ilya.kuzminov@gmail.com*

A comparative analysis of Canadian and Soviet (Russian) forest policies from the middle of the 20th century to the beginning of the 21st century is given. The retrospective analysis of forestry ideas and the methods of their implementation in the two countries is preceded by a review of the current state of Canadian forest industry, its role in the economy and foreign trade, and its geography at the level of provinces. It is complemented with a comparative analysis of Russian and Canadian forest industries. The current state of forest management in Russia is analyzed from the viewpoint of its compliance with the provisions of the new Forest Code of the Russian Federation; the feasibility of application of Canadian best forest management practices in Russia is also analyzed.

Keywords: forestry, forest policy, timber industry, sustainability, local communities, industrial regulation, legislation.