

ВОПРОСЫ РЕФОРМЫ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДИСКУССИОННАЯ ЗАПИСКА ВСЕМИРНОГО БАНКА

ВВЕДЕНИЕ. ЦЕЛЬ

Российские леса привлекают все больше внимания заинтересованных сторон как внутри страны, так и за рубежом. Лесной сектор стал одним из центральных направлений российской программы реформ, и сейчас Правительство РФ проводит реорганизацию институционально-экономических основ отрасли. Этот новый подход нашел отражение в Основных направлениях развития лесной промышленности на 2003-2010 гг. (утверждены в декабре 2002 г.) и Концепции развития лесного хозяйства на 2003-2010 гг. (утверждена в январе 2003 г.), а также в целом ряде новых правовых инструментов, которые разрабатываются в настоящее время (в проекте Лесного кодекса РФ, в проекте закона «О платежах за лесопользование» и проекте закона «О договорах концессии»). Кроме того, в ноябре 2002 г. Правительство РФ приступило к реализации Пилотного проекта по устойчивому лесопользованию, финансируемого при содействии Всемирного банка, и направило запрос о получении дополнительного содействия в виде некредитных консультационных услуг.

В ответ на запрос Правительства РФ Всемирный банк подготовил настоящую дискуссионную записку, где представлены взгляды Банка на основные направления существующей программы реформирования лесного сектора в том виде, в каком она отражена в Основных направлениях, Концепции и проектах законов. В ней сформулировано мнение Банка по поводу возможностей и рисков, связанных с этой программой реформ, и освещаются основные защитные механизмы и сопутствующие меры, необходимые для смягчения этих рисков и обеспечения успешной реализации новой политики на местах. Кроме того, в этой Записке представлены ключевые альтернативные решения, которые необходимо принять в целях последовательной реорганизации лесного сектора, а также возможные варианты такой реорганизации.

Эта Записка учитывает опыт и уроки других многолесных стран с переходной экономикой, которые находятся в самых разных частях света, и, в частности, стран-участниц Международного семинара «Институциональные изменения в управлении лесами в странах с переходной экономикой: проблемы и решения» (Всероссийский съезд лесоводов, Москва, 25 февраля 2003 г.).

Настоящая Записка готовится в сотрудничестве с национальными органами управления лесного хозяйства и в рамках регионального исследования Всемирного банка «Органы управления лесами в странах с переходной экономикой».

В основу настоящей Аналитической записки положены три взаимозависимые идеи:

- Необходимо усилить **взаимосвязь** между лесным хозяйством, механизмами финансирования лесного сектора, государственными лесными институтами и лесной промышленностью. Сегодня, например, недостаточное финансирование лесхозов обуславливает слабый контроль за соблюдением законодательства (незаконные лесозаготовки) и неэффективное управление лесными ресурсами (чрезмерно интенсивные санитарные рубки), однако увеличение бюджетных ассигнований на государственные услуги во многом зависит от увеличения объема экономических выгод, которые леса дают стране (доходы, занятость), что, в свою очередь, требует применения эффективных механизмов определения стоимости лесных прав (прозрачные конкурсные торги) и

создания более благоприятных основ, стимулирующих привлечение новых инвестиций (гарантированный долгосрочный доступ к лесам).

- **Совершенствование государственного управления** имеет решающее значение для обеспечения неистощительного использования лесов. Неэффективное использование таких общих благ, как леса и лесные доходы, приводит к тому, что их вклад в национальную экономику намного меньше имеющегося потенциала, а страна теряет интерес к долгосрочному сохранению этих общих благ. Прежде всего, необходимо обеспечить четкое распределение ответственности, прав и обязанностей, упрощение процедур и устранение экономических перекосов и стремиться не к техническому совершенству, а к прагматизму и простоте.
- **Внеотраслевые факторы**, такие, как условия предпринимательства внутри страны, судебная и банковская системы, реформирование государственного сектора, социально-политические приоритеты и международная рыночная конъюнктура, нередко имеют большее значение, чем технические аспекты лесопользования. Российская программа реформирования лесного сектора должна соответствовать национальным ориентирам в области реформы государственного сектора и управления общими благами.

СОДЕРЖАНИЕ

A.	ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ВИДЫ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	2
B.	ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖБ	6
C.	МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ	8
D.	ТЕХНИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ.....	11
E.	УПРАВЛЕНИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯМИ	12
F.	ДАЛЬНЕЙШИЕ МЕРЫ.....	12
G.	ТАБЛИЦЫ И РИСУНКИ.....	14
H.	ПРИЛОЖЕНИЯ.....	20

A. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ И ВИДЫ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

Согласно утвержденным Основным направлениям и Концепции, а также текущим вариантам указанных законопроектов, лесной фонд (92% российских лесов) остается в **федеральной собственности**. Остальные леса остаются в собственности субъектов федерации (регионов и муниципальных образований) или других органов государственной власти.

Кроме того, эти документы говорят о том, что устойчивое лесопользование будет все больше ориентироваться на **договорные отношения между собственником и пользователем** лесов. В соответствии с принципами гражданского права в этих договорах пользования будут определены права и обязанности обеих сторон. Общая тенденция заключается в том, чтобы делегировать лесопользователям функции управления и коммерческую деятельность и сосредоточить внимание государственных служб на ключевых стратегических и регулятивных функциях. Лесопользователи, которые получают надежный доступ к лесным ресурсам, должны работать в соответствии с лесохозяйственными проектами, обеспечивающими устойчивое лесопользование, и платить лесные подати, в то время как органы управления лесным хозяйством

будут следить за исполнением законодательства. В основе такого подхода лежит четкое разграничение сфер ответственности государства и частного сектора, что отвечает политике освобождения государства от производственно-коммерческих функций, которая также проводится в других секторах экономики. Сейчас в рамках текущих законопроектов разрабатываются четыре вида таких «договоров пользования» или «договоров о делегировании прав»¹: концессия, аренда, аренда для целей использования недревесных ресурсов и краткосрочное пользование. На основании таких договоров будет осуществляться аренда (но не продажа) участков лесного фонда. Здесь важно то, что лес остается в собственности государства.

Однако, насколько это известно Банку, государство также оставит за собой функции **прямого управления** значительной частью лесного фонда. Не все леса могут быть охвачены «договорами пользования», либо потому, что с точки зрения частного сектора они нерентабельны (или пока нерентабельны), либо потому, что являются охраняемыми территориями. Отсюда логически вытекает то, что прямое управление должно преимущественно фокусироваться на защитных лесах, молодняках и истощенных насаждениях, резервных лесах, а также слишком фрагментированных или недоступных территориях.

На основании этого анализа, Банк делает вывод о том, что в течение ближайших 10-20 лет в лесном хозяйстве России будут в конце концов созданы две основные системы управления, соответствующие двум подвидам лесного фонда (см. рисунки 1, 2 и 3):

- **При управлении по «договору пользования»** леса находятся в управлении лесопользователей в рамках «договора о делегировании прав» под контролем органа управления лесами. Эта система будет постепенно становиться обычным способом управления для большинства эксплуатационных лесов (согласно законодательству, это леса Группы III-B).
- **При прямом управлении лесами** леса будут находиться в управлении органа управления лесами, действующего через свою лесохозяйственную организацию. Эта система будет фокусироваться на неэксплуатационных лесах (согласно законодательству это леса Групп I, II и III-A), а также на эксплуатационных лесах в тех случаях, когда концессии и иные формы «договоров пользования» не оправданы (или пока не оправданы). В конце концов, в таких лесах вообще не будут предусматриваться рубки главного пользования. Тем не менее, в краткосрочной перспективе рубки главного пользования в этих лесах останутся необходимыми как часть переходного периода.

Для каждого района должно быть проведено **составление функционального плана использования лесных земель** (рисунок 1) с картографическим отражением всех территорий лесного фонда в соответствии с их распределением по Группам I, II и III, предусмотренным в законодательстве (охрана окружающей среды, устойчивое производство, прочее). Зонирование лесов должен осуществлять орган управления лесами с участием всех заинтересованных сторон. В рамках указанного процесса планирования с участием заинтересованных сторон, правительство как владелец леса определит, какие районы подпадут под «договоры пользования», а какие должны остаться в прямом управлении. Кроме того, по итогам зонирования лесов будут определены размеры и границы предполагаемых концессионных участков, а также график их постепенной (на 10-20 лет) передачи в пользование.

¹ Поскольку термин «концессия» часто понимается в узком смысле этого слова (как противоположность «аренде» и «краткосрочному пользованию»), здесь мы будем использовать термин «договор пользования» или «договор о делегировании прав», чтобы обеспечить охват всех четырех категорий в широком смысле слова.

Врезка 1. Лесные концессии: практика и опыт двух стран.

Канада. В стране существует несколько видов владения лесами, включая два вида долгосрочных возобновляемых концессий: (а) концессия сроком на 20-25 лет, в основу которой положена площадь лесов; она предусматривает выполнение функций лесовосстановления и лесоуправления и возобновляется каждые 5-10 лет в зависимости от показателей работы; (б) концессия сроком на 5-20 лет, в основу которой положен объем заготовок; она не предусматривает выполнения функций лесоуправления и иногда может предусматривать выполнение лесовосстановительных функций. Такие концессии тоже возобновляются в зависимости от показателей работы. Эти два вида концессий обеспечили гарантированные поставки древесины для промышленности и успешное делегирование полномочий в области лесоуправления. Они были менее успешными в плане обеспечения недревесных и экологических полезностей. В большинстве случаев эти концессии предоставлялись не на аукционах, а по результатам переговоров, и в итоге не дали тех доходов, которых можно было ожидать. Кроме того, поскольку концессии были преимущественно привязаны к перерабатывающим предприятиям, они выступили своего рода тормозом в развитии рынков круглого леса и оптовой торговли древесиной, которая бы перераспределяла или направляла лес на наиболее ценные виды пользования с наивысшей добавленной стоимостью.

Камерун. Недавние реформы, касающиеся лесных концессий в Камеруне, упомянуты в Отчете Всемирного банка о мировом развитии за 2003 г. Концессии предоставляются по результатам конкурсных торгов, обеспечивающих баланс технических и финансовых критериев. В рамках каждой отдельной концессии финансовое предложение победителя торгов определяет ставку ежегодной платы из расчета на единицу площади. Повышение прозрачности процесса отбора в значительной степени повлекло за собой 40-кратное увеличение этой платы. Подготовка и постепенное осуществление концессионерами лесоустroительных проектов является одним из условий договора концессии, а 50% всех доходов от платы из расчета на единицу площади перечисляются местным общинам. Однако опыт Камеруна показывает, что увеличение платы за пользование лесами может повысить привлекательность незаконных заготовок и уклонения от уплаты налогов. Отсюда вытекает необходимость укрепления основных функций органов управления лесами, таких, как: (а) мониторинг и контроль за лесными операциями на местах для обеспечения соблюдения условий утвержденных лесоустroительных проектов, и (б) сбор доходов за счет более эффективного сотрудничества между финансовыми и лесными ведомствами. Независимые наблюдатели также привлекаются для контроля операций на местах.

Банк рекомендует придерживаться следующих основных принципов при формировании усовершенствованной системы концессионных контрактов и прочих «договоров пользования»:

- Концессионные контракты и иные «договора пользования» должны устанавливать права и обязанности обеих сторон (собственника и пользователя). В частности, концессионер или иной пользователь должен получить не только право на проведение лесозаготовок, но и обязанность осуществлять **комплексное устойчивое лесоуправление** на переданной ему территории. Это подразумевает проведение лесохозяйственных и лесовосстановительных работ вместе с осуществлением инвестиций в объекты инфраструктуры и их содержание, а также мер по поддержанию социальных факторов и биоразнообразия. В этом отношении «концессии», предусматривающие выполнение целого комплекса обязанностей в области лесоуправления, должны иметь преимущественную силу перед «арендой», которая предусматривает более узкий круг обязанностей.

- Концессионные контракты и иные «договора пользования» должны заключаться с использованием **прозрачного рыночного механизма** (аукционов) в рамках двухэтапного отбора: на предварительном этапе подходящие кандидаты будут отбираться с учетом технических критериев, а окончательный победитель будет определяться по результатам оценки финансовых предложений. Все заинтересованные операторы должны иметь возможность участвовать в процессе отбора (монополия или априорная дискриминация здесь не допустимы).
- Отбор должна проводить **межведомственная комиссия** (Минприроды, Минэкономразвития, Минпромнауки, Минфин, Минсельхоз), включающая представителей федерального правительства и местных администраций. В целях обеспечения равных возможностей для участников аукциона специальные положения договора должны публиковаться заранее и после завершения процесса отбора они не должны быть предметом переговоров. Для обеспечения прозрачности процесс отбора может проводиться независимым органом, либо при участии независимого наблюдателя.
- Финансовое предложение победителя должно определять ставку **годовых платежей из расчета на единицу площади**, выплачиваемой как часть лесной ренты (неналогового рентного платежа) за каждую отдельную концессию (см. описание политики ценообразования и сбора доходов в Разделе С).
- Концессии должны быть **долгосрочными**, чтобы обеспечить инвестиции в промышленность и предоставить стимулы для устойчивого управления лесами. Продолжительность действия концессии в 10-20 лет и до 49 лет является обычной во многих странах. Тем не менее, в дополнение к формальной продолжительности концессионного контракта, важнейшими вопросами являются: (а) **продление** контракта после удовлетворительного выполнения экологических, социальных и экономических обязательств по завершении концессионного периода; и (б) досрочное **прекращение** контракта в случае несоблюдения лесопользователем его условий, что требует постоянного мониторинга со стороны органа лесоуправления. В любом случае, долгосрочные «договора пользования» должны предусматривать **3-5-летний испытательный период**, по истечении которого по итогам проверки соблюдения условий соглашение преобразуется в долгосрочный контракт. Необходимо предусмотреть возможность передачи концессий третьему лицу (на условиях, четко оговоренных в исходном концессионном договоре).
- **Размеры и местонахождение концессионных участков**, а также сроки их предоставления в концессию должны быть тщательно продуманы с учетом регионального зонирования лесных земель, проведенного органом лесоуправления (рисунок 1), в целях обеспечения привлекательности концессий для инвесторов и оптимизации конкуренции между потенциальными участниками аукционов. Участки, предоставляемые в концессию в конкретном регионе, могут быть большими (до 1 млн гектаров) или маленькими (несколько тысяч гектаров), в зависимости от числа потенциальных участников аукциона в этом регионе. С одной стороны, чрезмерно большие площади могут способствовать воспроизведению экстенсивных, а не интенсивных методов лесного хозяйства и поощрять неэффективность лесопользования; с другой стороны, слишком малые участки могут сделать практику устойчивого лесопользования более дорогостоящей и трудно осуществимой.
- **Потенциал государственных организаций**, отвечающих за управление лесами, необходимо укрепить в двух главных направлениях: (а) осуществление контроля за выполнением природоохранных обязанностей на местах, и (б) сбор лесных доходов. И в том и в другом случае, в целях сокращения возможности принятия произвольных решений

контроль за соблюдением установленных законом требований должен быть направлен не на введение сложных лесохозяйственных предписаний или налогов с прибыли, а на разработку четких и легко распознаваемых правил и параметров, таких, как географические границы ежегодной лесозаготовительной площади и платежи из расчета на единицу площади. Акцент должен быть сделан на контроль результатов деятельности и их качества, а не контроль операций как таковых, и опираться на параметры, легко измеряемые на местности. Главная задача в процессе определения новых лесных нормативов или договоров концессии будет заключаться в том, чтобы найти баланс между сложными правилами и реальными возможностями контроля. Усилия по развитию исполнительского потенциала (обучение, информация и распространение опыта, оснащение) должны ориентироваться на те же факторы.

- Следует отметить, что гражданско-правовая основа договоров должна также распространяться на **ведение лесного хозяйства силами местного населения**. В рамках «договора пользования» орган государственного управления может делегировать местному населению права и обязанности в отношении определенной территории и на определенный период времени. Потребуется разработка специальных процедур для приурочения такого рода контрактов.
- Аналогично, договоры концессионного типа могут также распространяться на использование недревесных ресурсов (например, **природоохранные концессии** или **углеродные концессии**).

Описанные выше договорные основы могут обеспечить устойчивое управление эксплуатационными лесами, надлежащий вклад этих лесов в национальную экономику и привлечение долгосрочных частных инвестиций в лесную промышленность (помимо устранения других внеотраслевых экономических перекосов, таких, как чрезмерно высокие импортные налоги).

В. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖБ

По имеющейся у Банка информации, в соответствии с общими принципами организации государственного управления в Российской Федерации и распределения полномочий между центром и регионами: (а) будет создан единый **Федеральный орган управления лесами**, имеющий подотчетные центру региональные и районные отделения, и (b) субъекты федерации будут частично делить ответственность с этим Федеральным органом управления лесами, действуя через региональные органы нормативного регулирования лесного сектора, однако (с) контроль за выполнением региональных нормативов будет осуществляться силами Федерального органа управления лесами, а у субъектов федерации не будет своих лесохозяйственных подразделений на местах.

Банк понимает, что в соответствии со стратегией лесопользования, рассмотренной в Разделе А, органы районного уровня должны будут в итоге перейти к выполнению двух разных видов государственных функций, что требует создания двух разных типов подразделений лесной службы:

- **Стратегические и регулятивные функции:** мониторинг и проверка соблюдения лесопользователями условий договоров на территории лесов, переданных по «договорам пользования», и надзор за выполнением работ в лесах, остающихся под прямым управлением государства. Такой контроль за соблюдением законодательства должен быть главной функцией собственника леса на местах, осуществляемой **районным подразделением Федерального органа управления лесами**. Кроме того, эта

деятельность предусматривает выполнение таких стратегических действий, как функциональное зонирование использования лесных земель, мониторинг лесных пожаров и лесопатологический мониторинг на районном и областном уровне.

- **Ведение лесного хозяйства** на территориях, остающихся под прямым управлением. Эта деятельность будет включать, главным образом, осуществление защитно-профилактических мероприятий (борьба с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса), лесохозяйственных работ (рубки ухода и санитарные рубки) и меры по поддержанию биоразнообразия и социальных функций леса. Эти функции должны выполняться **районным лесохозяйственным органом**. У этой организации должна быть гибкость либо выполнять эти работы своими силами, либо заключать с частными фирмами договоры на платное выполнение работ. Заключению договоров с внешними организациями будет постепенно отдаваться все большее предпочтение, в зависимости от наличия частных операторов, способные выполнить необходимую работу.

Что касается статуса лесохозяйственного органа, здесь необходимо рассмотреть два варианта. Это может быть либо:

- (a) государственная (некоммерческая) **организация**, либо
- (b) государственное (коммерческое) **предприятие** с частным управлением.

Оба варианта заслуживают тщательного изучения. В то же время, как показывает проведенный Банком анализ, наиболее ценные эксплуатационные леса будут постепенно передаваться в пользование по «договорам пользования», а под прямым управлением будут оставаться территории, нуждающиеся в большей защите и, следовательно, менее рентабельные в финансовом отношении. Что касается этих лесов, главной функцией лесных служб здесь является сохранение лесного фонда как общего блага. Общественные функции здесь будут преобладать. Следовательно, государство должно примириться с тем, что расходы на защитные и охранные мероприятия превышают доходы (в основном, это доходы от рубок ухода и санитарных рубок). С учетом этого статус некоммерческой государственной **организации** представляется для данной части лесного фонда более уместным, чем статус коммерческого предприятия. На федеральном уровне эта лесохозяйственная организация должна подчиняться Федеральному органу управления лесами.

Эволюция существующих лесхозов, их роль в будущем лесопользовании и институциональные основы по-прежнему неясны. По-видимому, анализ возможных вариантов еще продолжается, однако системный подход здесь отсутствует. В этих лесхозах (их около 1800 – обычно по одному на каждый район) работают около 200 тысяч человек. По нашему мнению, здесь возможны три варианта:

- (a) Лесхозы могут специализироваться на выполнении описанных выше стратегических и регулятивных функций; или
- (b) Лесхозы могут специализироваться на осуществлении прямого управления, не переданными по «договорам пользования», как описано выше. Однако и в том, и в другом случае для выполнения второй функции потребуются создание новой организации.
- (c) Третий вариант предусматривает разделение лесхоза на две самостоятельные организации, чтобы одна из них выполняла стратегические и регулятивные функции, а вторая осуществляла прямое управление лесами.

Необходимо тщательно проанализировать преимущества и возможность осуществления каждого из трех вариантов. Для того, чтобы наиболее полно использовать социальный и

технический капитал лесхозов, нужно детально проработать комплексные планы реструктуризации. В итоге, в разных местах Российской Федерации могут быть приняты разные схемы реструктуризации, отражающие специфику исходной ситуации в каждом лесхозе, а также объем нормативного регулирования и лесохозяйственной деятельности, необходимых в каждом районе (что будет зависеть от площади, передаваемой по «договорам пользования»).

В любом случае анализ организационных вариантов должен проводиться с соблюдением целого ряда **руководящих принципов и критериев**, а именно: (а) четкое разделение функций государственного и частного секторов и уход государства из сферы производства и рыночной деятельности; (b) разделение регулятивных и лесохозяйственных функций государственных институтов; (с) создание стимулов для эффективной работы и эффективного управления деятельностью частных и государственных организаций; (d) обеспечение соответствия общему направлению государственных реформ; (е) оптимальное использование человеческого капитала, накопленного существующими организациями и смягчение негативных социальных последствий.

Что касается временных рамок, то, по мнению Банка, с течением времени соотношение между управлением лесного фонда по «договорам пользования» и прямым государственным управлением будет постепенно меняться. Очевидно, потребуются меры как по улучшению прямого управления лесами, так и по внедрению концессий и иных «договоров пользования». В нынешней ситуации и ближайшем будущем очевидно преобладание форм прямого управления, поскольку концессии будут распространяться очень медленно. По всей видимости, прямое управление постепенно сократится в течение 10-20 лет по мере заключения новых долгосрочных договоров концессии с лесопользователями (при условии их тщательного анализа и удовлетворительной оценки, либо принятия корректирующих мер для устранения обнаруженных проблем). Тем временем, в лесах, оставшихся под прямым управлением, лесозащитные и лесоохранные работы все чаще будут передаваться по договорам частным предприятиям (в зависимости от темпов их создания). В конечном итоге, к концу 10-20-летнего переходного периода географический охват лесохозяйственных работ, самостоятельно осуществляемых государственными службами, будет намного меньше, а перечень таких работ будет ограничен узким набором мероприятий в преимущественно защитных лесах, которые не могут выполняться по договорам. Тем не менее, прямое управление лесами не будет полностью упразднено, а, наоборот, должно непрерывно совершенствоваться в плане осуществления этих ключевых функций поддержания общественных благ.

С. МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Насколько это известно Банку, Правительство стремится к тому, чтобы леса стали **чистым источником доходов (нетто-донором) для национальной экономики**. Доходы от леса и расходы на лес должны отражать этот положительный итог (при сохранении долгосрочных и глобальных экологических ценностей леса). В противоположность современной ситуации положительный итог деятельности, связанной с лесами, станет стимулом к повышению национальной заинтересованности и укреплению политической воли к сохранению лесов.

Результаты проведенного Банком анализа заключаются в следующем:

- С одной стороны, можно ожидать, что **леса, распределенные по «договорам пользования»**, обеспечат чистый положительный итог, поскольку эти договоры будут заключаться на конкурсной основе (увеличение доходов), а ответственность за лесохозяйственные мероприятия будет возложена на пользователей (сокращение

расходов). Нагрузка на собственника будет ограничена осуществлением относительно малозатратных функций контроля и мониторинга.

- В противоположность этому, **леса, находящиеся под прямым управлением**, вероятно, будут давать отрицательный итог для государственного бюджета с учетом характера деятельности в этих лесах (защитно-охранные мероприятия, лесовосстановление и т.д.). По мере того, как эксплуатационные леса будут постепенно передаваться по «договорам пользования», государственные функции в остальных лесах будут все более фокусироваться на обеспечении охраны лесного фонда как общественного блага. Следовательно, государство должно примириться с тем, что расходы на защитно-охранные мероприятия превышают доходы (в основном, это доходы от рубки ухода и санитарной рубки). Однако в краткосрочной перспективе переходного периода значительная часть доходов может извлекаться из рубок главного пользования в этих лесах.
- **В целом**, можно ожидать, что финансовые поступления от лесов, переданных по «договорам пользования», в перспективе превысят расходы на уход за лесами, не переданными по «договорам пользования». Этот **в целом положительный баланс** будет, конечно же, зависеть от многих факторов, в том числе и от того, насколько механизм «договоров пользования» и концессий позволит государству извлекать высокие доходы из ресурса за счет более высоких аукционных ставок лесных платежей, уровня и интенсивности конкуренции лесопользователей, эффективности лесохозяйственных операций и эффективности мер контроля и мониторинга. Ожидается, что в рамках общего федерального бюджета одни регионы станут источниками компенсации для других. В конечном итоге, в масштабе всей страны бюджетный цикл (а) наверное, не позволит, чтобы ассигнования на деятельность органов управления лесами превысили чистый объем лесных доходов; и (б) должен обеспечить достаточный объем финансирования органов управления лесами, чтобы они могли выполнять свои функции, и соответствие этого объема финансирования эффективности работы органов управления лесами, чтобы у них были позитивные стимулы.

Что касается доходов (политика ценообразования), Банк предлагает установить следующие основные принципы нового режима налогообложения лесного сектора:

- Лесной доход государства должен во все большей степени формироваться из арендных платежей, начисляемых из расчета переданной по «договору пользования» площади и выплачиваемых пользователем за получение доступа к этой лесной площади (разделение лесной ренты).
- В целях увеличения лесных доходов первоочередное внимание следует уделять не повышению ставок существующих налогов или введению новых налогов, а **обеспечению сбора** лесных податей. Необходимо сократить количество лесных податей и число организаций, которые их собирают (принцип «одного окна»).
- Ставки лесных платежей должны устанавливаться не государством на основании административных расчетов, а пользователями, которые будут опираться на открытый **рыночный механизм**. Могут быть предусмотрены различные типы аукционов и систем конкурсных торгов. Арендные платежи, установленные по результатам аукционов, будут лучше отражать реальную рыночную стоимость лесов, чем ставки, рассчитанные в административном порядке, и в то же время они будут показывать, насколько пользователи готовы платить. В этом случае главными задачами органов управления будут определение минимальных цен (нижнего предела) и обеспечение прозрачности и конкуренции в процессе торгов. Обеспечение прозрачности и конкуренции – это одна из основных задач на этапе практического осуществления реформ.

- Одним из главных компонентов лесных податей должны стать **годовые платежи из расчета на единицу площади, ставки которых определяются по результатам аукционов**. Устанавливаемые по результатам аукционов платежи из расчета на единицу площади могут обеспечить оптимальный учет конкретных условий каждого участка (качество древесины, доступность участка, стоимость лесохозяйственных мероприятий) и конкретных особенностей каждого пользователя (технологическая эффективность, рыночные возможности). Кроме того, эти платежи являются отрицательными стимулами для неэффективного использования сырья и способствуют развитию производства с высокой добавленной стоимостью и осуществлению необходимых технологических инвестиций. По своей природе, платежи из расчета на единицу площади легко взимать, что оставляет мало возможностей для уклонения от уплаты.
- Общая сумма лесных податей должна складываться из платежей из расчета на единицу площади за общую площадь концессии (А) и попенной платы (S) за каждый кубометр заготовленной древесины. Общий объем доходов (R) от концессии равен $R = S \cdot V + A$. (где V – ежегодный объем заготовки древесины в кубометрах).
- **Леса, оставшиеся под прямым управлением**, могут давать определенный доход за счет прямой реализации продукции, образовавшейся в результате рубки ухода и санитарной рубки. Реализация этой продукции должна осуществляться через аукционы. Реализация древесины от рубок главного пользования, которые будут продолжаться в течение переходного периода в лесах под прямым управлением, также должна следовать зафиксированных аукционным процедурам.
- Зачисление в бюджет лесных податей, выплаченных за леса, переданные по «договорам пользования», и доходов от прямой реализации продукции, полученной в лесах под прямым управлением, будет определяться **Бюджетным кодексом РФ** (следует уточнить, как этот вопрос регламентируется новым законом «О федеральном бюджете на 2003 г.»). Определенная часть доходов должна направляться органам управления лесами на федеральном и районном уровнях через бюджетный процесс и/или напрямую через федеральный или региональный фонд развития лесов, находящийся в ведении органа управления лесами.

Что касается расходов, Банк считает, что финансирование лесных служб должно осуществляться следующим образом:

- **Федеральный орган управления лесами** и его **лесохозяйственная структура** должны финансироваться за счет сочетания: (а) ассигнований из федерального бюджета (в рамках ежегодного бюджетного цикла), и (б) прямого перечисления части лесных доходов (через Лесной фонд). Первый источник (ассигнования из федерального бюджета) будет покрывать постоянные расходы на осуществление контроля за соблюдением законодательства в лесах по «договорам пользования», а также расходы на прямое управление остальными лесами. Второй источник (прямое перечисление через Фонд развития лесов) будет покрывать переменные издержки, такие, как премии по результатам работы и дополнительные защитно-охранные мероприятия в лесах под прямым управлением. Этот принцип смешанного финансирования даст лесным службам стимулы к повышению эффективности лесохозяйственной деятельности и улучшению сбора лесных платежей.
- **Вполне возможно, что леса, оставшиеся под прямым управлением**, поглотят самую крупную долю общего лесного бюджета, с тем, чтобы покрыть расходы на проведение защитно-охранных мероприятий или платежи по договорам с частными фирмами на

осуществление этих работ (они будут заключаться с использованием открытых закупочных процедур).

- С введением нового Бюджетного кодекса РФ у лесхозов исчезли стимулы к чрезмерно интенсивному использованию **санитарных рубок** (поскольку доходы от реализации теперь перечисляются в федеральный бюджет), но, с другой стороны, это новое положение теперь приводит к искусственному занижению цен на реализуемую продукцию (поскольку местным организациям не достается даже часть выручки). Необходимо восстановить прямую заинтересованность местных организаций в надлежащем управлении лесами как общественным благом, и одним из возможных способов возрождения этого стимула является упомянутый выше Фонд развития лесов. Кроме того, необходимо своевременно перечислять бюджетные ассигнования местным организациям, чтобы у них были средства для своевременного осуществления мероприятий на местах.
- В целях совершенствования государственного управления лесным хозяйством необходимо ввести **премии по результатам работы** (в дополнение к обычной заработной плате). Этот вид стимулирования должен стать составной частью правительственной программы реформирования лесного сектора и распространяться как на государственные органы нормативного регулирования лесного сектора, так и на государственные лесохозяйственные подразделения, независимо от их статуса (отделение, ведомство или предприятие). В отсутствие такого стимула новая лесная политика правительства будет иметь меньше шансов на успех.

D. ТЕХНИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ

Банк ожидает, что будет необходимо создать (либо модернизировать) целый ряд технических инструментов, направленных на повышение качества управления лесным фондом и содействие контролю на местах, включая лесоустройство, лесной учет, лесной кадастр и мониторинг лесов. В качестве одного из элементов комплексных основ устойчивого лесоуправления необходимо также разработать три следующих инструмента:

- Основой договоров концессии и иных «договоров пользования» должны быть **комплексные планы лесопользования**, которые предусматривают не только право на заготовку древесины, но и обязанность осуществления всего комплекса пред- и послезаготовительных мер (воспроизводство лесов, рубки ухода, защитно-охранные мероприятия, развитие инфраструктуры, подробное картографирование и инвентаризация, а также меры по поддержанию биоразнообразия и социальных функций). Концессионеры должны готовить и осуществлять планы лесопользования по согласованию с лесными службами и под их контролем. Тогда концессионный договор будет охватывать не только лесозаготовительные, но и лесовосстановительные и лесозащитные территории. В соответствии с циклом восстановления лесов и сроком действия договора **ежегодные зоны лесозаготовок** будут определяться и отражаться на картах лесоустроительного проекта всего лишь как незначительная часть всей концессионной территории. Ежегодная площадь лесозаготовок составит лишь около 1/30-й - 1/50-й всей площади.
- Лесопользователь должен предоставить **обеспечение договора** (оформленное в виде банковского депозита), которое возвращается ему после удовлетворительного завершения лесохозяйственных мероприятий. С другой стороны, у инвесторов также должна быть возможность страхования долгосрочного доступа к лесным ресурсам от некоммерческих политических рисков (в рамках частных **страховых схем** или за счет государственных **гарантий**).

- Одним из стандартных требований в случае предоставления в концессию больших участков лесного фонда должно быть проведение **независимой сертификации третьей стороной** по системе, признанной на международном уровне. Разработкой национальных стандартов сертификации должны заниматься рабочие группы, в состав которых войдут представители всех заинтересованных сторон.

Е. УПРАВЛЕНИЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯМИ

Главным условием разработки стратегического подхода и анализа возможных вариантов преобразований являются проведение общественных дебатов и привлечение заинтересованных сторон (работников лесного хозяйства, представителей промышленности и гражданского общества). Огромное значение имеет также наличие **сильных руководителей**, которые выступают инициаторами преобразований и обеспечивают реализацию наиболее предпочтительного варианта. Третьим фактором успеха является согласованность с общей программой государственных реформ и макроэкономических преобразований.

Наряду с привлечением заинтересованных сторон особое внимание в процессе преобразований следует уделять (внутри органов государственной власти):

(a) **Горизонтальному взаимодействию** между федеральными министерствами (Минприроды, Минэкономразвития, Миннауки, Минфин и Минсельхоз) во избежание появления многочисленных и не согласованных друг с другом руководящих указаний, касающихся разработки новой политики.

(b) **Вертикальному взаимодействию** между центром и регионами в целях повышения качества и практической осуществимости новой политики, а также ее приемлемости для заинтересованных сторон на местах.

Оперативное получение результатов в пилотных регионах должно продемонстрировать возможность осуществления предлагаемых реформ и вызвать доверие к преобразованиям.

Ф. СМЯГЧЕНИЕ ВОЗМОЖНЫХ РИСКОВ: ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ОПЕРАТИВНОГО РЕШЕНИЯ

Изложенные выше результаты анализа российской программы реформирования лесного сектора говорят о том, что важнейшие вопросы реорганизации отрасли заключаются в следующем:

- (a) **Формирование основ договорных отношений между собственником и пользователями** государственных лесов. Определение экономических и природоохранных прав и обязанностей обеих сторон; внедрение рыночных механизмов ценообразования и обеспечение реализации пользователями лесоустроительных проектов, гарантирующих устойчивое лесопользование. Общие подходы, описанные в разделе «А» настоящей Записки, должны быть испытаны и затем уточнены, чтобы максимально учесть конкретные условия и разнообразие ситуаций в России.

- (b) **Разделение административных и лесохозяйственных функций** государственных органов управления лесами, которые не будут охвачены договорами между собственником и пользователями. Создание приемлемых механизмов финансирования и стимулов для лесных служб на местном уровне. Варианты действий, выделенные в разделе «В» настоящей Записки, необходимо тщательно оценить, испытать в полевых условиях и затем уточнить для максимального учета конкретных условий и разнообразия ситуаций в России.

До того, как готовящиеся проекты законов (проект Лесного кодекса РФ, проект закона «О концессионных соглашениях» и проект закона «О лесных платежах») будут направлены в Правительство и Федеральное собрание РФ, их необходимо вынести на открытое техническое обсуждение, чтобы учесть позиции заинтересованных представителей российского общества, а также уроки других стран. Необходимо учредить совместную рабочую группу (Минприроды-Минэкономразвития) в целях обеспечения согласованности с общим направлением реформ.

Основные нормативные акты и операционные процедуры, направленные на осуществление новых законов, должны быть подготовлены одновременно, чтобы облегчить и ускорить их реализацию на местах. Необходимо в кратчайшие сроки организовать проведение аналитической работы и общественных дебатов в перечисленных далее областях, чтобы подготовить новые нормативы и планы действий по их внедрению на местах:

- (a) **Институциональные реформы:** анализ описанных в Разделе «В» вариантов преобразования лесхозов в новые органы управления лесами и оптимальное использование важного социального капитала лесхозов;
- (b) **Экономические реформы:** содействие привлечению частных инвестиций, рационализация режима налогообложения и механизмов ценообразования в лесном секторе, обеспечение сбора доходов и формирование финансовых основ организаций лесного сектора.

В ходе проведения аналитической работы под руководством Правительства РФ необходимо сопоставить **различные варианты**, создать стимулы для проведения **общественных дебатов** и привлечения заинтересованных сторон и оказать содействие Правительству в принятии решений.

Такая аналитическая работа должна в первую очередь **изучить существующие системы**, выявить проблемы и возможные улучшения, и преобразования следует начинать, опираясь на нынешние системы с целью их постепенного улучшения, вместе того, чтобы импортировать или изобретать радикально новые решения.

Апробация в пилотных регионах. Улучшенные системы управления лесами на базе «договоров пользования» необходимо в первую очередь испытать в пилотных регионах. Пилотные эксперименты помогут провести отладку новых нормативных актов и операционных процедур, укрепить организации и провести переподготовку кадров, прежде чем распространять действие новых систем на другие территории. В частности, «договора пользования» должны быть испытаны в районах, где наиболее высок уровень конкуренции лесопользователей, т.е. где такие договора имеют наибольший шанс на успех. Для этого предлагается следующая схема:

- (a) В пилотных регионах осуществляется функциональное зонирование использования лесных земель, чтобы разграничить территории, предназначенные для неистощительной

эксплуатации, охраны и сохранения, и определить, какие леса будут сданы аренду и по какому временному графику (рисунок 1);

- (b) Проведение оценки спроса со стороны лесопромышленных предприятий и устранение возможных экономических перекосов (следует убедиться в том, что созданы условия для реальной конкуренции);
- (c) Определение прозрачных процедур конкурсных торгов и публикация типовых договоров с заблаговременным уведомлением о правах и обязанностях пользователя в рамках каждой концессии (никаких переговоров на индивидуальной основе);
- (d) Предоставление очень ограниченного числа концессий на пилотной (экспериментальной) основе. Эти пилотные концессии должны быть подобраны таким образом (местонахождение и размер участков, качество леса), чтобы они пользовались большим спросом среди достаточно большого числа предприятий. Для эксперимента необходимо использовать более доступные участки, поскольку они способны породить более высокую конкуренцию между потенциальными заявителями. В качестве сопровождения таких экспериментов, вероятно, потребуются меры по институциональному укреплению органов лесоуправления, с тем, чтобы обеспечить их эффективный мониторинг за исполнением «договора пользования».

Благодаря этим пилотным мероприятиям, Правительство и заинтересованные стороны смогут выявить возможные ошибки и определить **защитные механизмы и сопутствующие меры**, которые потребуются в процессе практической реализации этой политики в российских условиях. Это поможет оптимизировать позитивные результаты новой политики и постепенно внедрить ее в масштабах всей страны. Потребуется подробный мониторинг процесса реализации «договоров пользования» с тем, чтобы можно было обучаться на раннем опыте и постоянно совершенствовать и уточнять нормативные акты и операционные процедуры и приводить в соответствие с ними потенциал государственных организаций.

Потенциал органов лесоуправления в части осуществления контроля за лесопользователями на местах необходимо укрепить в двух направлениях:

- (a) Укрепление потенциала лесных служб в части мониторинга и контроля за выполнением лесопользователями природоохранных обязанностей и обеспечения устойчивого лесоуправления на местах;
- (b) Укрепление потенциала органов управления лесами и налоговой службы в части сбора доходов с лесопользователей, чтобы сократить возможности уклонения от уплаты этих сборов.

Программы обучения, техническое переоснащение, улучшение условий труда и информационные системы являются ключевыми элементами таких мер по укреплению институционального потенциала. Необходимо также внедрить схемы поощрения по результатам работы.

Потенциал лесохозяйственных органов, отвечающих за прямое управление территориями лесного фонда, которые не передаются (или пока не переданы) по «договорам пользования», должен укрепляться в тех же направлениях. Обучение, переоснащение и системы стимулов должны быть нацелены на поддержание общественных функций этих лесов.

Одновременно с этим, должны быть зафиксированы четкие механизмы реализации древесины от рубок главного пользования (по крайней мере на переходный период) и от санитарных рубок.

Всемирный банк готов оказать содействие в решении поднятых выше ключевых вопросов. Такое содействие можно оптимизировать за счет объединения ресурсов целого ряда инструментов Группы Всемирного банка, включая:

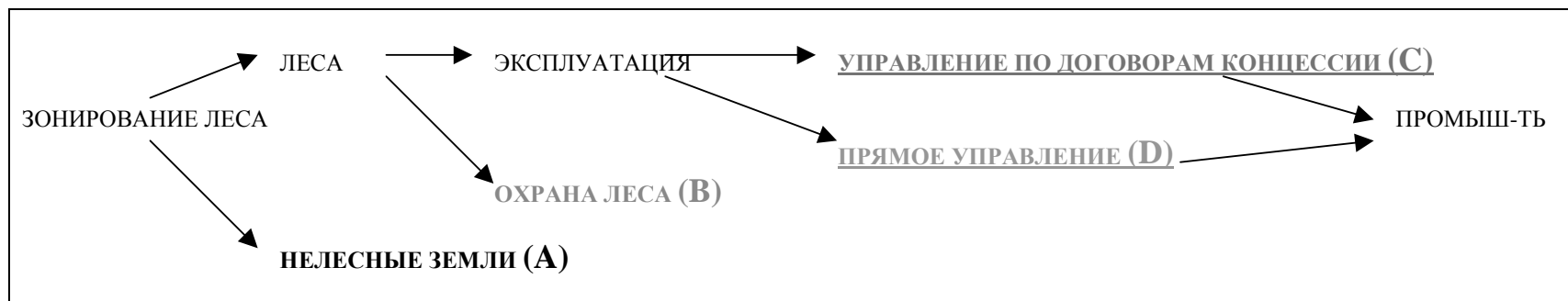
- (a) Пилотный проект по устойчивому лесопользованию – поддержка реформ за счет проведения аналитической работы и обеспечения участия заинтересованных сторон (Компонент А); отработка новой политики и укрепление потенциала за счет программ обучения в пилотных регионах (Компонент В).
- (b) Региональное исследование институтов лесного сектора, ПРОФОР и Институт Всемирного банка – содействие обмену информацией с другими многолесными странами с переходной экономикой.
- (c) Гарантийная операция в угольной промышленности и лесном секторе, Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МАГИ), Международная финансовая корпорация (МФК), Глобальный экологический фонд (ГЭФ) и Глобальный альянс с Всемирным фондом дикой природы (WWF) – содействие привлечению частных инвестиций в промышленность наряду с устойчивым лесопользованием и сертификацией лесов в пилотных регионах.
- (d) Президентская инициатива – объединение усилий Группы Всемирного банка, двусторонних доноров и международных неправительственных организаций в целях формирования последовательных основ единой работы по сохранению биоразнообразия в эксплуатационных лесах пилотных регионов.
- (e) Биоуглеродный фонд – повышение ценности недревесных ресурсов и разработка альтернативных предложений по использованию лесных территорий не только для заготовки древесины
- (f) Содействие в осуществлении макроэкономических реформ и общих преобразований государственного сектора и обеспечение соответствия этим реформам за счет применения холистического подхода к лесопользованию, согласованного с экономическими рекомендациями в большинстве других секторов.

Таблица 1. Лесные земли: организация и структура собственности (в соответствии с предложенным проектом закона)

Категория	ЛЕСНОЙ ФОНД (92% всех лесов) Все леса, за исключением лесов, не являющихся частью лесного фонда. Кроме того, в эту категорию входят земли, не покрытые лесной растительностью, но предназначенные для ее восстановления или для нужд лесного хозяйства, а также другие неудобные для использования земли.			ЛЕСА, НЕ ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ЧАСТЬЮ ЛЕСНОГО ФОНДА Леса, расположенные в границах закрытых административно-территориальных образований, а также городские леса и земли обороны.	ДРЕВЕСНО-КУСТАРНИКОВАЯ РАСТИТЕЛЬНОСТЬ Древесно-кустарниковая растительность, расположенная на землях сельскохозяйственного назначения, землях транспорта и водного фонда
Собственность	Федеральная			Федеральная собственность: земли обороны, а также леса, расположенные в границах закрытых административно-территориальных образований. Городские леса: собственность РФ, субъектов федерации или муниципальных образований	Собственность на землю, на которой расположена древесно-кустарниковая растительность: РФ, субъекты федерации или муниципальные образования
Уровень 1	ГРУППА I – 23% Леса, основным назначением которых является выполнение водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических и оздоровительных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий.	ГРУППА II – 8% Леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой инфраструктурой, выполняющие водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции, но в то же время имеющие ограниченное эксплуатационное значение, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, для сохранения которых требуется ограничение режима лесопользования	ГРУППА III – 69% Леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение.		

Уровень 2	Подразделяется на 20 категорий защитности: полосы лесов по берегам рек, противозерозионные леса, леса, имеющие научное значение, орехово-промысловые зоны, государственные национальные парки и т.д.		ОСВОЕННЫЕ ЛЕСА	РЕЗЕРВНЫЕ ЛЕСА (леса, не предназначенные для эксплуатации в течение ближайших 20 лет)		
Цель/ Разрешенные виды лесоиспользования	Леса, предназначенные для выполнения природоохранных, рекреационных и санитарных функций	Леса, имеющие ограниченное эксплуатационное значение	Концессия / аренда / краткосрочное пользование		Аренда / краткосрочное пользование	

Рисунок 1. Зонирование лесов / планирование землепользования на районном уровне: отнесение лесов к различным категории



Распределение земель по категориям на районном уровне

НЕЛЕСНЫЕ ЗЕМЛИ ----- А -

ОХРАНЯЕМЫЕ ТЕРРИТОРИИ----- В -

ЛЕСНОЙ ФОНД В ПРЯМОМ УПРАВЛЕНИИ ----- D -

Группы I и II: охрана, защита и восстановление
Группа III: резервные леса

ЛЕСНОЙ ФОНД, НАХОДЯЩИЙСЯ В ПОЛЬЗОВАНИИ
НА ОСНОВАНИИ ДОГОВОРОВ КОНЦЕССИИ C -

Группы II и III-b : концессия, аренда, краткосрочное
пользование

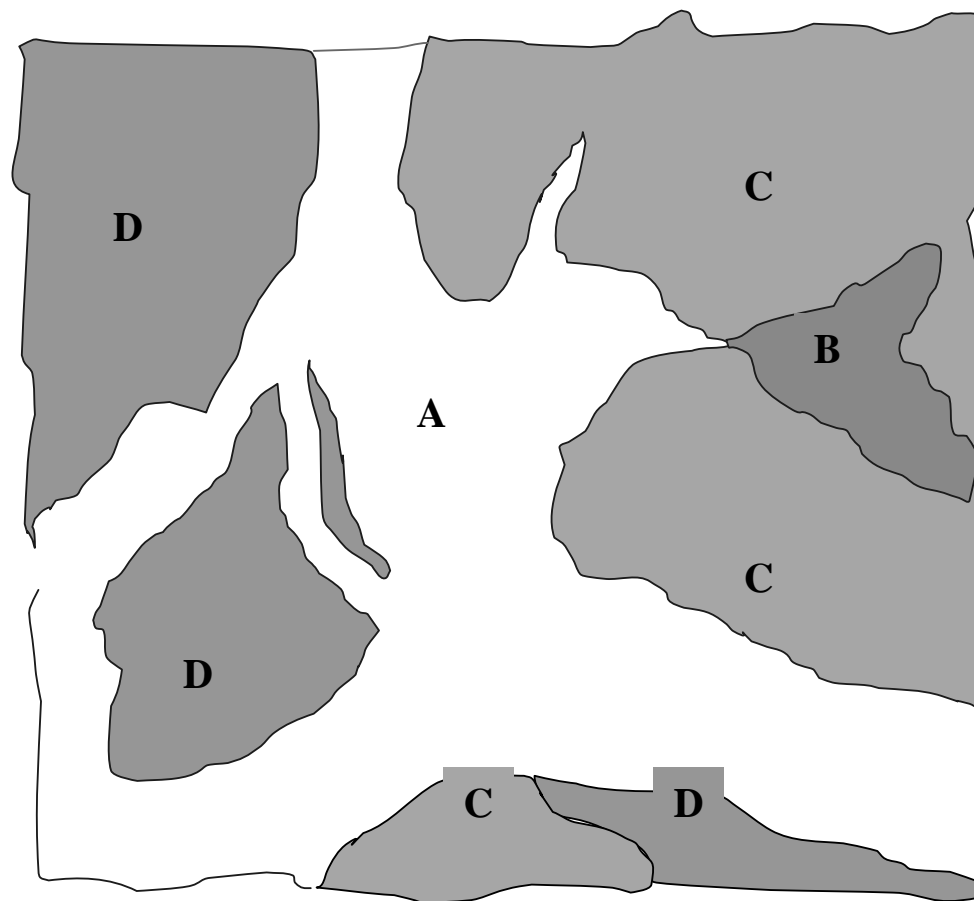


Рисунок 2. Регулятивная и лесохозяйственная функции Органа управления лесами и его лесохозяйственной структуры в лесном фонде

Стратегическая и регулятивная функции (местные отделения Федерального органа управления лесами) распространяются и на леса, переданные в концессию, и на леса, которые не были переданы в концессию, с акцентом на леса, переданные в концессию (согласно законодательству это леса, относящиеся к Группам II и III-b).

Прямое управление лесами (местные подразделения лесохозяйственной структуры) ограничивается только лесами, которые не были переданы в концессию (согласно законодательству это леса, относящиеся к Группам I, II и III-a).

Частные компании осуществляют деятельность в лесах, переданных в концессию (как “лесопользователи”, действующие на основании договоров концессии, которые обязаны осуществлять устойчивое лесопользование и платить лесные подати собственнику), а также в лесах, которые не были переданы в концессию (как “подрядчики”, действующие на основании договоров о выполнении работ, финансируемых собственником).

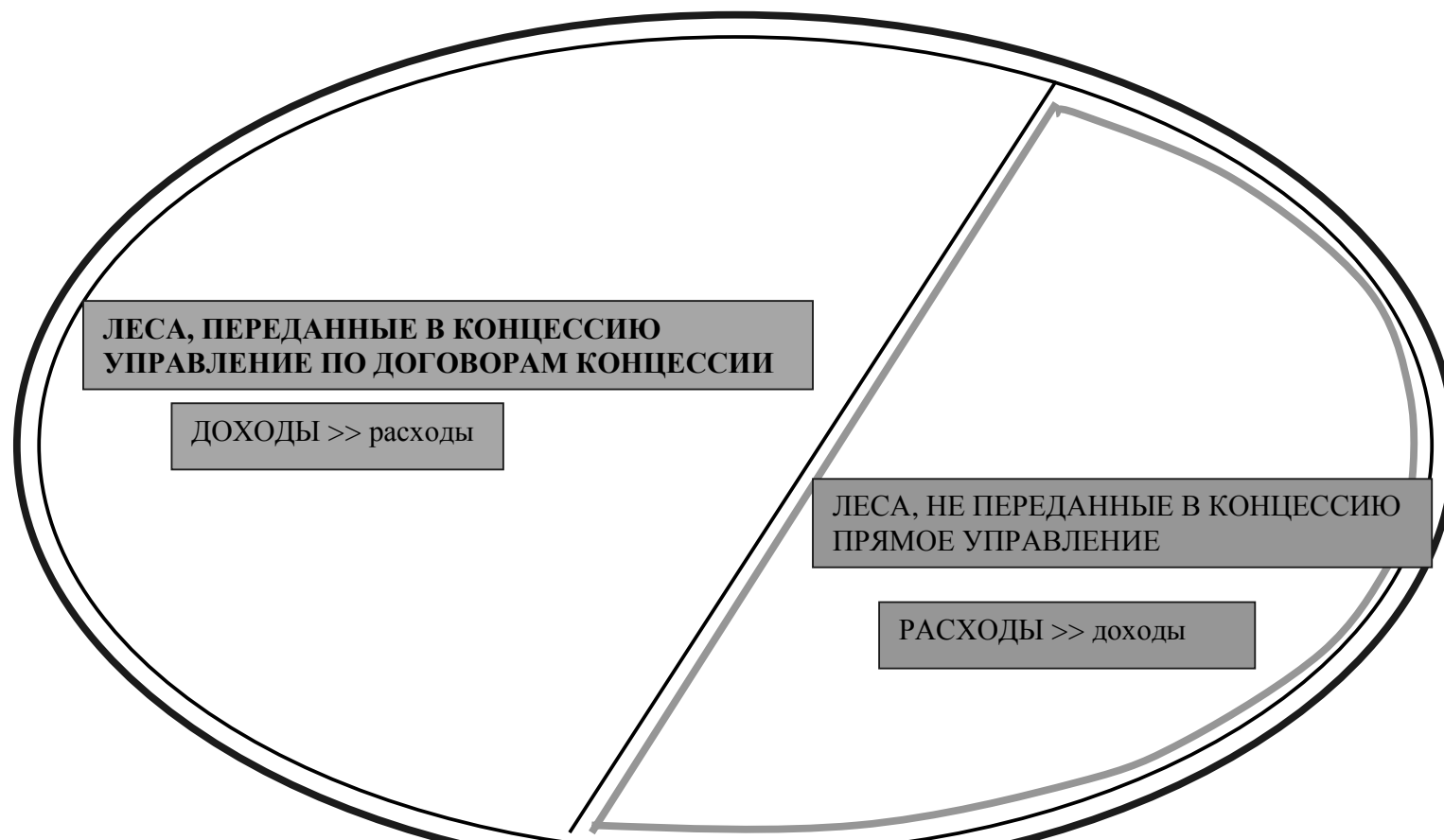


Рисунок 3. Функции государства и частного сектора в части управления лесами, ПЕРЕДАННЫМИ В КОНЦЕССИЮ, и лесами, которые НЕ БЫЛИ ПЕРЕДАНЫ В КОНЦЕССИЮ

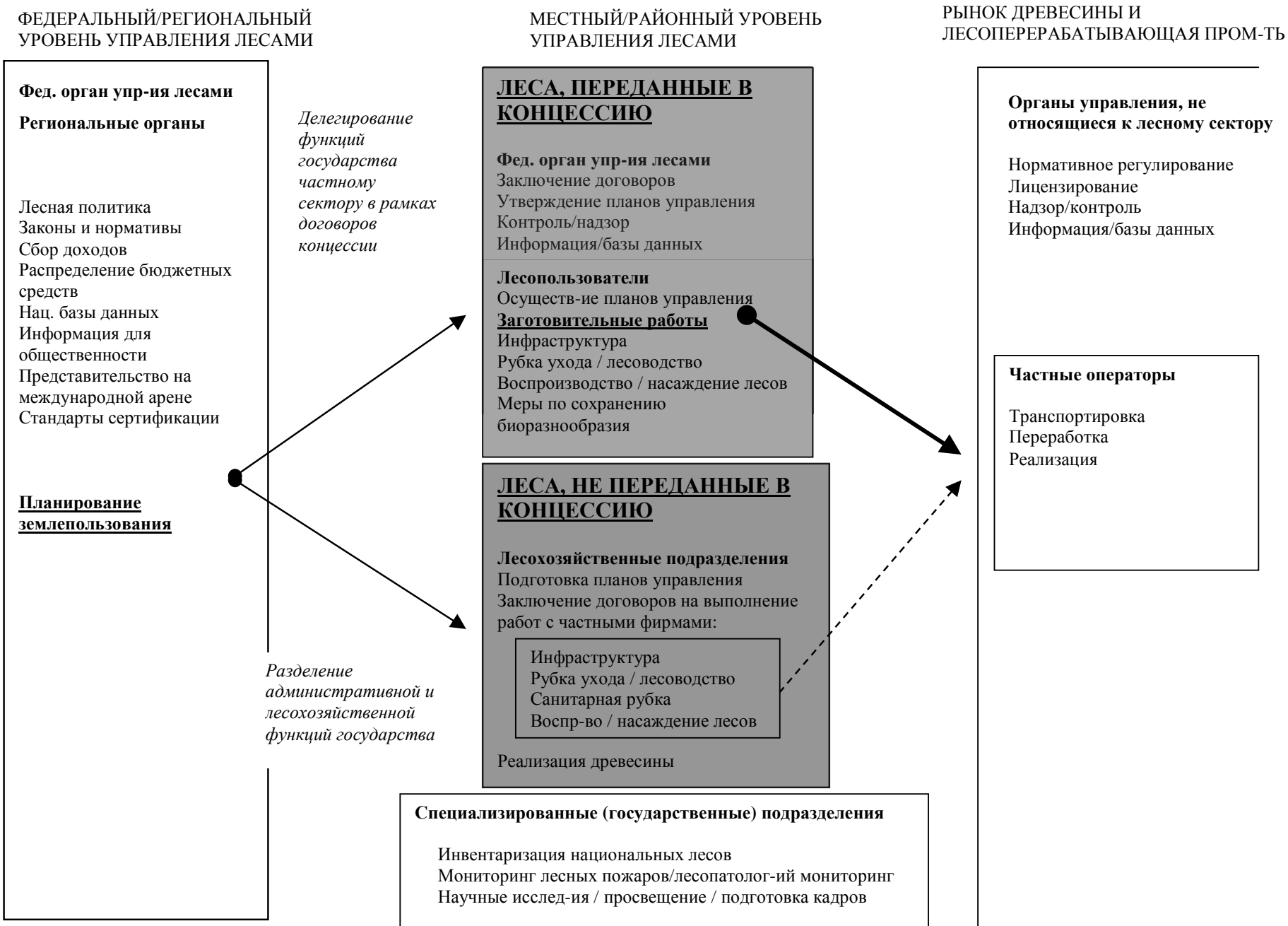
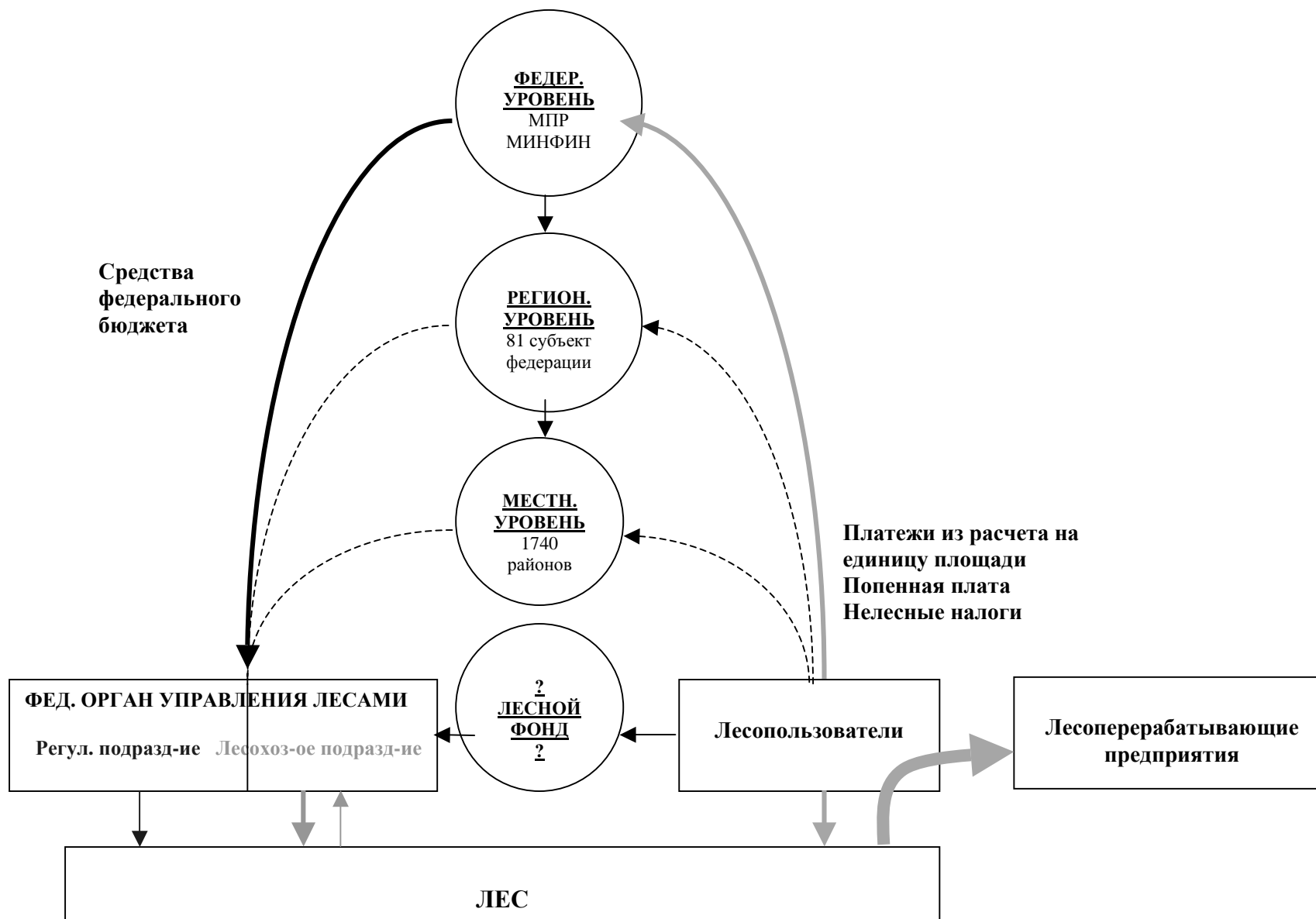


Рисунок 4. Финансовые потоки в лесном секторе: доходы и расходы



ДОПОЛНЕНИЕ 1.
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННЫХ ПРОЦЕДУР
ПРИ ИНВЕСТИЦИЯХ В ПРОЦЕССЕ ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ И ЗАГОТОВКИ ДРЕВЕСИНЫ

Эти природоохранные процедуры применяются в процессе инвестиций в лесоуправление и заготовку древесины, которые являются лишь одним из компонентов деятельности лесной промышленности. Предприятия, инвестирующие средства в развитие лесной промышленности, должны использовать их, чтобы проводить экологически устойчивую и ответственную социальную политику в процессе эксплуатации лесов. В основу предлагаемого руководства положены следующие принципы:

- (i) Леса, находящиеся в управлении Предприятия, должны быть сертифицированы.
- (ii) В лесах, не прошедших сертификацию, Предприятие должно обеспечить экологическую и социальную устойчивость лесозаготовительной деятельности на заготовительной площадке и при транспортировке древесины; Предприятие должно придерживаться правовых норм, установленных в национальном законодательстве и соответствующих международных соглашениях, таких, как ратифицированные конвенции МОТ; в добровольном порядке могут применяться более строгие нормы.
- (iii) Предприятие должно оказывать содействие в обеспечении устойчивого лесоуправления на территории не прошедших сертификацию лесов, откуда оно поставляет свою продукцию.

Специальные критерии

- *Устойчивое лесоуправление:* Предприятие обязалось обеспечить устойчивое лесоуправление и разработало продуманную лесохозяйственную политику для своей лесозаготовительной деятельности.
- *Управление лесами, закрепленными за Предприятием.* Леса, находящиеся под управлением Предприятия, сертифицированы по надежной системе, признанной на международном уровне. Если леса еще не охвачены такими системами, Предприятие разработало поэтапный подход с проверяемыми ориентирами, который ведет к сертификации.
- *Заготовка древесины в других лесах.* (i) Предприятие отдает предпочтение сертифицированным лесам перед другими источниками древесины. (ii) Для заготовки древесины в лесах, не прошедших сертификацию, Предприятие разрабатывает эффективную процедуру мониторинга, предусматривающую механизм обратной связи, чтобы обеспечить соответствие лесохозяйственных, лесозаготовительных и транспортных операций в этих лесах необходимым нормам лесоуправления. Эта система мониторинга распространяется на все виды деятельности, осуществляемые Предприятием, и включает, как минимум, проверки (в том числе, в полевых условиях) перечисленных далее параметров. Предприятие принимает необходимые меры для того, чтобы ее субподрядчики и поставщики услуг отвечали тем же требованиям.

1. Лесоуправление

- Управляющий лесами имеет право владения или пользования участком, где заготавливается древесина, и это право пользования не ущемляет основанных на законодательстве или обычаях прав коренного (местного) населения на владение, пользование и управление своими землями и ресурсами.
- Управляющий лесами должен иметь лесоустроительный проект и систему мониторинга, соответствующие размеру, масштабу и характеру деятельности;

система мониторинга предусматривает проверку управления, использования и охраны лесных ресурсов (древесина, недревесная продукция) и экологических ценностей, а также социальный мониторинг.

2. Заготовка древесины

- Предприятие должно воздерживаться от заготовки древесины на участках, где, как было определено, могут находиться большие природоохранные ценности, вплоть до того момента, когда будет установлен их статус и они будут официально определены в качестве районов, где допускается заготовка древесины; такие участки должны определяться с помощью научно обоснованной методики и наноситься на карты; в отсутствие необходимых нормативных документов полезными инструментами для определения районов, где не следует осуществлять лесозаготовки, являются проведение консультаций с заинтересованными сторонами и применение соответствующих руководств²
- Виды, находящиеся под угрозой исчезновения, исчезающие и уязвимые виды, среда их обитания и прочие биологически ценные среды обитания должны охраняться.
- Необходимо свести к минимуму объем отходов от лесозаготовок и обработки древесины на площадке, а также ущерб, наносимый другим лесным ресурсам.
- Необходимо принимать надлежащие противоэрозионные меры, а также меры охраны водных ресурсов.
- Порядок использования и удаления ГСМ и прочих химических веществ не должен наносить ущерба окружающей среде.
- Необходимо обеспечить охрану участков, имеющих особое культурное, экологическое, экономическое или религиозное значение для коренных народов.

3. Транспортировка древесины

- Предприятие должно создать систему управления, позволяющую отслеживать всю древесину (контроль лесной продукции на всех этапах).

4. Правовые вопросы

- Лесозаготовки и транспортировка древесины осуществляются на основании соответствующих лицензий и отвечают другим требованиям закона.
 - Размер минимальной заработной платы работников, занимающихся лесопромышленностью, заготовкой и транспортировкой древесины, соответствует законодательно установленным нормам.
 - Подоходный налог и социальные начисления на заработную плату работников выплачиваются в соответствии с требованиями закона.
 - Условия работы соответствуют нормам, установленным в национальном законодательстве, а также в основных конвенциях МОТ, касающихся гигиены труда и техники безопасности.
 - Работники имеют гарантированные права на создание объединений в соответствии с национальным законодательством и основными конвенциями МОТ.
- *Участие заинтересованных сторон.* Предприятие разработало способ поддержания двусторонних связей с теми, кто может пострадать от его лесозаготовительной

² Например, в качестве научной методики можно использовать набор принципов определения лесов высокой природоохранной ценности (HCVF), разработанных Всемирным фондом дикой природы.

деятельности, а также процедуру, позволяющую учитывать их мнения по поводу этой деятельности.

- *Содействие устойчивому лесопроизводству.* Предприятие оказывает содействие устойчивому лесопроизводству в районах заготовки древесины, которые не находятся под его управлением, поддерживая усилия, предпринимаемые другими сторонами (например, оно помогает объединениям частных владельцев леса, оказывает поддержку в проведении сертификации, включая групповую сертификацию, предусматривает в договорах о поставке древесины условия, способствующие развитию устойчивого лесопроизводства и т.д.).