



# Государственное управление лесами: как преодолеть кризис кадровой политики

**А. Петров**, д-р эконом. наук, профессор, ректор ФАУ ДПО ВИПКЛХ

Действующий Лесной кодекс, передав основные полномочия в области лесных отношений на исполнение органам государственной власти субъектов Российской Федерации, разделив в управлении лесами государственные (административные) и хозяйственные (предпринимательские) функции и возложив ответственность за ведение лесного хозяйства на землях лесного фонда, переданных в аренду, на частный бизнес, создал новый сегмент на рынке труда в государственном секторе, ранее отсутствовавший в условиях централизованной системы управления лесами. Этот сегмент рынка труда представлен органами управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации и лесничествами, призванными осуществлять исключительно государственные функции и предоставлять государственные услуги, будучи свободными от выполнения каких-либо обязательств по ведению лесного хозяйства.

Численность руководителей и специалистов, трудоустроенных в названных органах, оценивается количеством около 40–45 тыс. человек, при этом получить информацию о фактическом количестве работающих затруднительно по причине отсутствия на федеральном уровне отчетности по кадрам в системе управления лесным хозяйством. Отсутствует также официальная статистика о структуре и квалификации кадров, выполняющих государственные функции и предоставляющих государственные услуги в системе лесопользования.

Для оценки кадровой политики в системе государственного управления лесами на региональном уровне автор использовал материалы шести субъектов Российской Федерации многолесной зоны, характеризующие уровень квалификации руководителей и специалистов по наличию у них высшего лесного образования, понимая при этом, что квалификация работников достигается лишь тогда, когда это образование не только лесное, но и профильное, т. е. соответствует требованиям административных регламентов.

Данные таблицы, синтезирующей результаты выполненного анализа, являются индикатором кризисного состояния кадровой политики в сфере лесопользования и правоприменения. Кризис кадровой политики усугубляется еще и тем, что только 3 % лиц, замещающих должности государственной службы, имеют профильное высшее образование в области менеджмента и администрирования и около 5 % работников ежегодно повышают квалификацию, тем самым не соблюдая требования законодательства об обязательности делать это раз в 5 лет.



Тестовый контроль знаний, проводимый федеральным автономным учреждением дополнительного профессионального образования «Всероссийский институт повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства» (ВИПКЛХ), выявляет удручающе низкий уровень знаний слушателей по вопросам лесного законодательства, нормативно-правового регулирования лесных отношений, лесной экономики (удовлетворительный уровень знаний показывает меньше половины лиц, проходящих тестовый контроль знаний).

К числу факторов, создавших кризисную ситуацию в кадровой политике в системе государственного управления лесами, относятся:

1. *Неправомерное отстранение федеральных органов власти в сфере лесных отношений от ответственности за проведение кадровой политики в области лесопользования и правоприменения, притом что леса находятся в федеральной собственности.*

Пункт 5.15 полномочий Рослесхоза согласно Положению о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 736, ограничивает ответственность Агентства в данной сфере только «профессиональной подготовкой работников центрального аппарата Агентства, его территориальных органов и организаций, находящихся в его ведении, а также их переподготовкой, повышением квалификации и стажировкой».

2. *Неудовлетворительная законодательная и нормативная база, определяющая правовой статус как органов управления*

*Доля работников в органах управления лесным хозяйством с высшим лесным образованием*

| Категории руководителей и специалистов  | Отношение к общей численности работающих, % |
|---|---|
| Руководители структурных подразделений в органах власти субъектов Российской Федерации и лесничеств | 85  |
| Работники:  |   |
| лесничеств в целом  | 32  |
| участковых лесничеств   | 21  |
| Специалисты:  |   |
| по защите лесов   | 53  |
| по воспроизводству лесов  | 60  |
| по использованию лесов  | 4   |
| по лесному надзору  | 40  |
| по охране лесов от пожаров  | 20  |



лесами непосредственно в субъектах Российской Федерации, так и в лесничествах в комплексе с ограниченным временем (только 2007 годом) на преобразование лесхозов в новые организационно-правовые формы.

Субъекты Российской Федерации при отсутствии утвержденных на федеральном уровне административных регламентов исполнения переданных им полномочий (статья 83 Лесного кодекса) довольно «свободно», а в ряде случаев безответственно подошли как к формированию органов управления лесами на региональном уровне, так и к укомплектованию их кадрами руководителей и специалистов.

В целом ряде субъектов Российской Федерации государственное управление лесами в качестве федерального имущества соединено с управлением частной лесной промышленностью, о чем свидетельствуют такие названия региональных органов власти, как департамент лесного комплекса, министерство лесного комплекса и т. п.

Еще более распространено соединение в органах государственной власти функций государственного управления лесами с функциями управления лесохозяйственной деятельностью. Именно через механизм соединения государственных и хозяйственных функций в органах государственной власти в сфере лесных отношений планируется реализация Федерального закона от 10 марта 2014 года № 27-ФЗ о создании бюджетных и автономных учреждений, выполняющих лесохозяйственные мероприятия.

Негативные последствия интеграции административных и хозяйственных функций, вопреки положениям статьи 83 Лесного кодекса, очевидны и проявляются в увеличении коррупционной емкости управленческих решений с соответствующим подбором кадров, обеспечивающих реализацию коррупционных рисков в целях собственного обогащения.

*3. Отсутствие долговременной межведомственной государственной политики в области лесного образования (в сочетании всех его видов и форм), ориентированной на подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов с приоритетом удовлетворения потребностей в кадрах органов государственной власти в сфере лесных отношений.*

Практически речь идет о развитии и модернизации лесного образования как о главном пути преодоления кризиса кадровой политики, состояние которой рассмотрено выше. Вклад в решение данной проблемы должны нести во взаимодействии два вида профессионального образования: высшее и дополнительное. Дополнительное образование обладает рядом характеристик, которые делают его способным за короткий период адаптировать существующие квалификации работников к новым требованиям на рынке труда. Эти характеристики следующие:

- формирование учебного процесса на базе модульных междисциплинарных программ;
- оперативное реагирование на содержание программ по объемам и структуре предоставляемых знаний и навыков;
- обеспечение карьерного роста специалистов;
- предоставление возможности оперативно внедрять полученные знания в практику;
- демократичность, основанная на обратной связи;
- выгодное соотношение цены и получаемых результатов;
- предрасположенность к использованию дистанционных методов обучения.



Рис. 1. Необходимая институциональная организация подготовки кадров для системы государственного управления лесами

При этом обязательным условием повышения квалификации кадров должно стать наличие у них соответствующей квалификации, оцениваемой объемом и структурой знаний и навыков, которые были получены в процессе высшего профессионального образования.

Таким образом, подготовка высококвалифицированных кадров через систему высшего образования (бакалавриат и магистратура) становится главной задачей, поставленной Основами государственной политики в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации до 2030 года, где, в частности, предусмотрено включение вопросов, касающихся использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, в новые образовательные стандарты.

Решение поставленной задачи невозможно при существующей организации образования, когда интересы образовательных учреждений подчинены исключительно увеличению количества студентов, а следовательно, размеру получаемых бюджетных субсидий. При этом для сохранения штата преподавателей высшие учебные заведения организуют учебный процесс на базе давно освоенных программ, меняя их названия, а не содержание.

Чтобы в систему государственного управления лесами пришли высококвалифицированные кадры, лесному образованию необходима новая институциональная организация, при которой интересы образовательных учреждений подчиняются интересам работодателей в лице органов государственной власти в сфере лесных отношений (рис. 1).

Законодательные и нормативные акты в сфере лесных отношений устанавливают государственные функции и услуги в области лесопользования и правоприменения, распределяют их по уровням управления по аналогии со статьями 81–83 Лесного кодекса, где полномочия в сфере лесопользования



управления распределены между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Руководствуясь положениями Федерального закона от 27 декабря 2009 года № 365-ФЗ, предложившего через внесение поправки в статью 83 Лесного кодекса органам государственной власти субъектов Российской Федерации исполнять государственные функции и предоставлять государственные услуги на базе административных регламентов, органы государственного управления лесным хозяйством субъектов Российской Федерации должны разрабатывать и утверждать административные регламенты с учетом обеспечения требований к использованию, воспроизводству, охране и защите лесов, установленных лесными планами и лесохозяйственными регламентами. Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг являются основой для установления той компетенции и квалификации, которые необходимы лицам, осуществляющим управление лесами в соответствии с их должностными обязанностями. В свою очередь, компетенция и квалификация приобретаются только через получение соответствующих знаний и навыков в образовательных учреждениях, организующих учебный процесс на базе планов и программ, содержание которых согласовано с работодателем. Чтобы образование стало инновационным, т. е. способным предоставлять знания и навыки с опережением во времени, а не только констатировать существующее положение в тех сферах деятельности, где будут трудоустроены выпускники, образовательные учреждения должны формировать учебный процесс с использованием модульных программ и сетевых форм их реализации.

Значительные, но до сих пор не полностью оцененные мероприятия по совершенствованию лесного образования на базе разработки модульных учебных программ были осуществлены и осуществляются в настоящее время при реализации региональной программы ЕПД ФЛЕГ «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе стран Восточного направления Европейской политики добрососедства и России»<sup>1</sup>.

В первой фазе реализации данной программы были разработаны шесть модульных программ для дополнительного лесного образования и издано учебное пособие «Совершенствование правоприменения и управления в лесном секторе Российской Федерации» (2011), содержание которого представлено следующими модулями (разделами):

1. Законодательное, нормативное и организационное обеспечение мероприятий по предотвращению незаконной рубки и оборота нелегально заготовленной древесины.
2. Организация и ведение федерального государственного лесного надзора.
3. Учет заготовленной древесины при разных формах использования лесов.
4. Лесная сертификация и независимое подтверждение легальности лесной продукции — инструменты рыночного стимулирования легального использования лесов.
5. Работа с гражданским обществом для совершенствования правоприменения в лесном секторе.
6. Коррупционные риски, обусловленные лесным законодательством: их экономические, экологические и социальные последствия.

<sup>1</sup> Первая и вторая (соответственно 2009–2012 и 2013–2016 годы) фазы программы реализуются Всемирным банком (оператор), Всемирным фондом дикой природы (WWF России), Международным союзом охраны природы (МСОП) и финансируются Европейским Союзом.

Пособие рекомендовано УМО по образованию в области лесного дела в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлениям бакалавриата и магистратуры для группы 250000 «Воспроизводство и переработка лесных ресурсов».

В числе приоритетов второй фазы реализации программы ЕПД ФЛЕГ (2013–2016 годы) было признано необходимым усилить профессиональную подготовку выпускников бакалавриата и магистратуры по направлению «Лесное дело» созданием соответствующих профилей с целевой подготовкой специалистов для органов управления лесным хозяйством.

В настоящее время группой консультантов Всемирного банка при экспертном участии представителей профильных высших учебных заведений, а также специалистов-практиков и работодателей в сфере лесного хозяйства разработаны модульные программы и соответствующие им учебные пособия по следующим направлениям деятельности:

1. Управление и правоприменение в сфере использования лесов.
2. Управление и правоприменение в сфере воспроизводства лесов.
3. Управление и правоприменение в сфере защиты лесов.
4. Управление и правоприменение в сфере охраны лесов от пожаров.

Учебные материалы, реализующие названные модульные программы планируется издать в первой половине 2015 года. Они будут рекомендованы в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений по аналогии с упомянутым пособием для дополнительного лесного образования.

При подготовке модульных программ решался вопрос, для какого направления бакалавриата их надо разрабатывать: прикладного, когда выпускниками университетов станут практико-ориентированные бакалавры, или академического, когда бакалавриат рассматривается лишь в качестве первого этапа для последующего обучения в магистратуре.

Рис. 2 демонстрирует различия в подготовке практико-ориентированных и академических бакалавров. Речь идет о соотношении получаемых в процессе обучения фундаментальных знаний и знаний, обеспечивающих приобретение профессиональной квалификации, например такой, какая в настоящее время востребована в органах государственного управления лесами (см. таблицу). С учетом специфики объекта управления — лесного фонда и той деятельности, которая осуществляется работниками лесничеств (охрана лесов, мониторинг, надзор и т. п.), получение профессиональной квалификации должно стать приоритетным направлением подготовки бакалавров и магистров в учреждениях высшего профессионального образования.



Рис. 2. Какие бакалавры нужны системе государственного управления лесами?





К сожалению, прикладной бакалавриат до сих пор не получил официального статуса путем признания его на законодательной или нормативной основе отдельным направлением подготовки кадров с высшим образованием. Эксперимент по созданию в Российской Федерации прикладного бакалавриата начат в 2010 году и должен завершиться в 2014 году. В эксперименте принимают участие 30 вузов, техникумов и колледжей в очной форме за счет бюджета. Следует отметить, что ни лесные вузы, ни учреждения среднего профессионального лесного образования не участвуют в этом эксперименте и даже не приняли участия в конкурсе на право учить по программам прикладного бакалавриата.

Реализация разработанных с участием Всемирного банка модульных практико-ориентированных образовательных программ в области лесопользования и правоприменения получит наибольший эффект при сетевых формах организации учебного процесса.

Федеральный закон «Об образовании» статьей 25 устанавливает:

1. Сетевая форма реализации образовательных программ (далее — сетевая форма) обеспечивает возможность освоения обучающимися образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций. В реализации образовательных программ с использованием сетевой формы наряду с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, также могут участвовать научные организации, медицинские организации, организации культуры, физкультурно-спортивные и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и осуществления иных видов учебной деятельности, предусмотренных соответствующей образовательной программой.

2. Использование сетевой формы реализации образовательных программ осуществляется на основании договора между организациями, указанными в части 1 настоящей статьи. Для организации реализации образовательных программ с использованием сетевой формы несколькими организациями, осуществляющими образовательную деятельность, такие организации также совместно разрабатывают и утверждают образовательные программы.

Наиболее эффективные условия для реализации сетевых форм организации образовательных программ создаются при взаимодействии высшего и дополнительного профессионального образования: первое обеспечивает получение фундаментальных знаний, второе — профессиональной квалификации.

Подтверждением сказанному является опыт участия ВИПКЛХ в подготовке бакалавров и магистров. В феврале—марте 2013 года институт провел лекционные и практические занятия в объеме 250 ч со студентами третьего курса Северного (Арктического) федерального университета, обучающимися по профилю «Государственное и муниципальное управление» направления бакалавриата «Менеджмент». Студенты получили знания и навыки в области законодательного и нормативного обеспечения государственного управления лесами, что создало основу для приобретения будущими бакалаврами соответствующей профессиональной компетенции.

Наиболее эффективное сотрудничество в области подготовки кадров для системы государственного управления лесами достигнуто между ВИПКЛХ и ФБУ ВПО «Поволжский государственный технологический университет» (ПГТУ). На основании заключенного договора ВИПКЛХ обучает магистров по направлениям «Лесное дело» и «Государственное

и муниципальное управление природными ресурсами», используя для этих целей модульную образовательную программу «Государственное управление лесами» в объеме около 400 ч, при этом ряд преподавателей института привлекается к руководству магистерскими диссертациями. В дальнейшем для углубления сотрудничества ВИПКЛХ и ПГТУ планируют совместно выполнять научно-исследовательские работы по актуальным проблемам государственного управления лесами, привлекая к этой работе студентов, обучающихся по направлениям магистратуры.

Укреплению кадрового потенциала в органах государственного управления лесами будет способствовать введение обязательной сертификации квалификаций с последующей аккредитацией руководителей и специалистов, исполняющих государственные функции и предоставляющих государственные услуги в сфере лесопользования и правоприменения. Профессиональная аккредитация будет содействовать проведению эффективной кадровой политики в области государственного управления лесами через постоянный контроль за поддержанием руководителями и специалистами требуемой профессиональной компетенции, что приобретает особое значение в условиях, когда основные полномочия в сфере лесных отношений исполняют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а ответственность за состоянием лесом несет их собственник — Российская Федерация.

На этом направлении полезным может стать изучение опыта провинций Канады, где все руководители и специалисты в структурах государственной лесной службы проходят профессиональную аккредитацию, осуществляемую независимой экспертной комиссией с использованием тестового контроля знаний и навыков в совокупности с анализом тех результатов, которые достигнуты аккредитуемым работником при выполнении им должностных обязанностей. Результаты аккредитации удостоверяются присвоением соответствующих категорий, показывающих уровень профессионализма.

Для условий Российской Федерации аккредитацию руководителей и специалистов в органах управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации должны проводить экспертные комиссии, сформированные Федеральным агентством лесного хозяйства и его территориальными органами из числа ведущих специалистов в сфере государственного управления, науки, образования и частного бизнеса. Порядок подготовки и проведения аккредитации руководителей и специалистов органов управления лесами в субъектах Российской Федерации должен устанавливаться соответствующим нормативным документом, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Все изложенные выше подходы и рекомендации следует рассматривать как основу для разработки и утверждения Межведомственной концепции развития лесного образования, которое должно не только преодолеть существующий кризис кадровой политики в сфере государственного управления лесами, но и создать условия для инновационного развития всех отраслей лесного сектора. Поскольку любое образование, а лесное — в большей степени, консервативно в своем развитии, принятие такой концепции должно стать безотлагательной мерой при формировании долгосрочной стратегии развития лесного сектора.

Межведомственную концепцию развития лесного образования нельзя подменять малопродуманными административными действиями по интеграции или дезинтеграции учебных заведений, переводу их из подчинения одного ведомства другому. Успехи лесного образования, как и лесной науки, зависят в основном от интеллектуального потенциала, которым они располагают, а не от ведомственной подчиненности учебных и научных заведений.

