



ЛЕСНОЙ КОДЕКС: первые результаты. Нижегородская область реформирует лесоуправление

Ю. Гагарин, канд. с.-х. наук, директор департамента лесного комплекса Нижегородской области

Леса занимают почти половину территории Новгородской области. Общий запас древесины в них превышает 500 млн м³, при этом более чем на 50 % площади произрастают в основном ценные хвойные и березовые насаждения. Ежегодно в лесах области можно заготавливать более 6 млн м³ древесины (рис. 1).

Наряду с экологической значимостью леса играют важную роль в экономике региона. В 2007 г. лесозаготовительными организациями заготовлено 2,4 млн м³ древесины, что обеспечило производство продукции лесопереработки на сумму более 12 млрд рублей.

С 1 января 2007 г. областное правительство приступило к исполнению переданных полномочий в области лесных отношений и достигло позитивных результатов в этой работе.

Существенно увеличилась доходность использования лесов. В федеральный и областной бюджеты в 2007 г. посту-

пило соответственно 120,3 и 167,9 млн рублей, что значительно превышает уровень 2006 г. На проведенных 215 лесных аукционах продано право купли-продажи лесных насаждений с запасом 898 тыс. м³ по цене, в 4,8 раза превышающей установленные Правительством РФ ставки платы за единицу лесного ресурса.

Приоритетным направлением деятельности сохранилось воспроизводство лесов: объем лесовосстановления составил 8,4 тыс. га. Правительство области активно использовало механизмы международного сотрудничества в рамках Киотского протокола, в соответствии с которыми дополнительно к плановым заданиям созданы новые леса на 2,5 тыс. га. При этом впервые за последние годы объемы воспроизводства лесов в области превысили объемы их вырубки и гибели от пожаров.

Вовремя принятые меры, основанные на профилактике лесных пожаров и своевременном их обнаружении, позволили в чрезвычайных пожароопасных условиях 2007 г. не допустить распространения огня на значительные площади. Всего с наступлением пожароопасного периода на территории области возникло 700 лесных пожаров, площадь, пройденная огнем, составила 722,2 га (рис. 2).



Рис. 1. Общая характеристика лесов Нижегородской области



Рис. 2. Исполнение переданных полномочий



Новый Лесной Кодекс предоставил органам государственной власти субъектов РФ значительную свободу в формировании структур лесопользования на своих территориях. Условия хозяйствования в лесах, присущие каждому региону, в итоге определили модель управления ими.

С принятием полномочий Правительство Нижегородской области провело системный анализ лесных отношений в регионе. При этом были рассмотрены вопросы на уровне связей в цепочке «лес — лесной бизнес — общественное мнение». Особое внимание уделено проблемам, сдерживающим развитие лесного сектора экономики, поскольку, несмотря на значительные запасы лесного ресурса, доля лесного продукта в составе валового регионального продукта области составляет 4 % (рис. 3).

На основании анализа и ранжирования актуальных вопросов выявлены три главных фактора, приводящих к снижению качества лесов и неэффективному их использованию:

- незаконные рубки и нелегальный оборот древесины;
- совмещение функций лесопользования и лесного контроля;
- совмещение прав заказчика и подрядчика при выполнении лесохозяйственных и лесовосстановительных работ.

Согласно общему мнению власти, бизнеса и общества, сложившемуся в результате совместной работы, решение названных проблем имеет единый алгоритм — реорганизация существующей системы лесопользования (рис. 4) и переход на международные стандарты, принятые в лесных странах с рыночной экономикой.

На заседании областного правительства 19 июня 2007 г., темой которого являлось совершенствование лесопользования на территории области, приняты решения, предусматривающие:

- обеспечение единства управления государственными и сельскими лесами;
- преобразование статуса существующих лесхозов из учреждений в государственные предприятия;
- создание принципиально новых структур лесопользования — лесничеств.

Первым этапом реформ стала работа по обеспечению единства лесопользования на территории муниципальных образований. К государственным лесхозам департамента лесного комплекса присоединено 33 сельских лесхоза. При этом решалась задача максимального сохранения их технического и кадрового потенциала. В структуру государственных лесхозов введены сельские лесничества, в которые трудоустроены сельские лесоводы, а также передано принадлежащее им имущество (рис. 5).

Для подготовки к переходу на новые принципы организации лесопользования лесным департаментом области проведены конкурсные процедуры и заключены государственные контракты на разработку лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесного плана Нижегородской области со сроком исполнения 1 марта 2008 г. В целях использования международного опыта организации лесопользования к разработке лесохозяйственных регламентов лесничеств привлечена авторитетная зарубежная проектная организация — Государственный центр развития лесов Финляндии «ТАПИО».

На втором этапе осуществлено преобразова-



Рис. 3. Состав валового регионального продукта



Рис. 4. Структура лесопользования до 1 января 2007 г.



Рис. 5. Обеспечение единства лесопользования в границах муниципального образования



ние статуса объединенных лесхозов из государственных учреждений в государственные предприятия, а также организованы конкурсы по размещению заказа на выполнение лесохозяйственных работ (рис. 6).

К задачам, возложенным на указанные предприятия в рамках выполнения государственного контракта (в лесах, не переданных в аренду), отнесены:

- выполнение мероприятий по охране и защите лесов;
- воспроизводство лесов;
- уход за лесами;
- заготовка древесины (на безаукционной основе по всем видам рубок в границах лесного участка, указанного в государственном контракте).

Доступ ко всем этим работам у лесохозяйственных предприятий конкурсный, при этом победитель прошедших в области конкурсов на выполнение лесохозяйственных работ получил и право заготовки древесины на указанной территории.

Выбранная Правительством Нижегородской области форма реорганизации лесхозов в государственные предприятия позволила гарантировать, что первые работы и не перейдут в разряд лесозаготовительных компаний. Это особенно важно в переходный период, до формирования регионального рынка лесохозяйственных и лесовосстановительных услуг. Кроме того, данная модель решает задачу сохранения более 4 тыс. рабочих мест, неизбежно ликвидируемых при прямом преобразовании лесхозов в лесничество.

Получив статус коммерческих организаций, лесхозы могут участвовать в аукционах по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, а это — залог их дальнейшего экономического существования.

Третий этап преобразований заключался в формировании новых

структур лесопользования — районных (межрайонных) лесничеств.

Правительством Нижегородской области издано распоряжение, предусматривающее создание в составе лесного департамента 36 территориальных органов — лесничеств. Этим же распоряжением утвержден их перечень и штатное расписание на 468 сотрудников (рис. 7). Именно они с 1 января 2008 г. стали главным звеном территориального управления лесами и обеспечения государственного контроля и надзора в области.

Кроме того, созданные лесничества ответственны за реализацию лесохозяйственного регламента на своей территории, что означает:

- обеспечение исполнения арендаторами требований лесного законодательства, проектов освоения лесных участков и договоров аренды;
- организацию лесопользования и работ по охране, защите и воспроизводству лесов на основе государственных контрактов, заключаемых на конкурсной основе (относится к лесным участкам, не переданным в аренду).

Губернатором принято ключевое решение о включении должностных лиц лесничеств в состав государственной гражданской службы Нижегородской области. Указанный статус наделяет лесничего необходимыми правами административного преследования и наказания, правами хранения, ношения и применения служебного оружия (рис. 8).

В новой системе лесопользования, принятой в области, лесничий как государственный гражданский служащий получает также адекватную полномочиям государственную защиту и достойную оплату труда, соотносимую с оплатой труда тех, кого ему предстоит контролировать. Немаловажно, что лесничий (государственный служащий) в указанной схеме несет ответственность за свое участие в предпринимательской деятель-

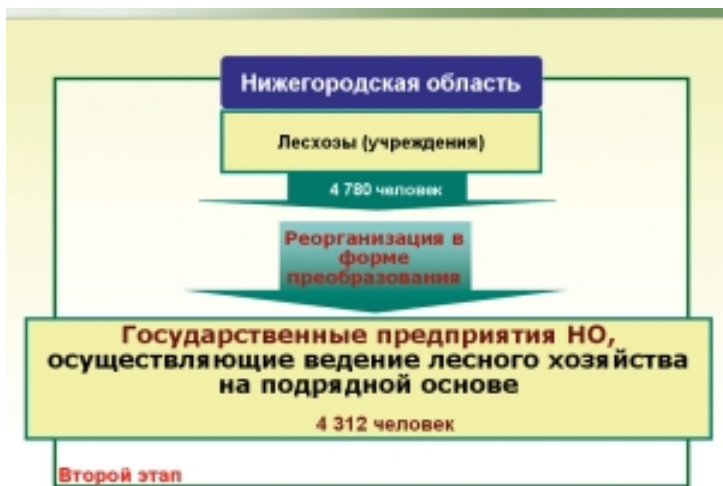


Рис. 6. Преобразование лесхозов



Рис. 7. Формирование районных и участковых лесничеств — территориальных органов департамента

Права и обязанности должностных лиц лесничеств	Государственный служащий	Специалист учреждения
Наличие прав арендодателя по отношению к арендатору	+	-
Ведение документации по отраслевому учету состояния и использования лесного фонда	+	+
Рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение административных взысканий	+	-
Ношение форменного обмундирования	+	+
Хранение, ношение и применение огнестрельного оружия	+	-
Ограничения на занятие предпринимательской деятельностью	+	-
Наличие действенных механизмов государственной защиты должностных лиц	+	-

Рис. 8. Совершенствование организации управления лесами



ности, что весьма важно при управлении значительными природными ресурсами.

Границы и перечень лесничеств области утверждены Федеральным агентством лесного хозяйства. Правительством области объявлены и проведены соответствующие конкурсы на замещение вакантных должностей государственной службы, и с 1 января новые структурные формирования приступили к выполнению поставленных задач.

Перевод лесных специалистов на государственную гражданскую службу не потребовал дополнительных расходов на их содержание и осуществляется в пределах защищенных субвенций из федерального бюджета. Расчеты показали, что при принятой численности территориальных органов департамента лесного комплекса в 468 штатных единиц с фондом оплаты труда в 106,6 млн рублей департамент сможет выполнять задачи, которые ранее осуществляли 2800 сотрудников аппарата подведомственных учреждений с фондом оплаты труда в 115 млн рублей (рис. 9).

Правительство Нижегородской области также отмечает, что формируемые органы управления лесами соответствуют международной практике и историческому опыту дореволюционной России.

Следующее направление в совершенствовании системы управления лесными ресурсами — создание государственных областных структур для организации ведения лесного реестра и исполнения публичных функций в сфере лесного хозяйства, не подлежащих передаче бизнес-структурам по договорам аренды (тушение лесных пожаров и лесное семеноводство).

На базе трех областных лесхозов путем внесения соответствующих изменений в учредительные документы сформированы три государственных учреждения: государственный лесной реестр Нижегородской области; пожарно-химическая станция 3-го типа; центр лесного семеноводства и питомнического хозяйства. Задачами названных учреждений соответственно являются: ведение лесосучетных и проектных работ; тушение лесных пожаров (вне территорий, переданных государственным предприятиям по договору подряда на лесохозяйственные и лесоохранные работы), авиационное патрулирование; сбор семян и выращивание посадочного материала.

Формируемая структура лесопользования в Нижегородской области основана на принципах разделения прав и ответственности между властью и бизнесом. Она принимает лесополь-

74 лесхоза			36 лесничеств		
Должность	Штатная численность, чел.	ФОТ, млн руб.	Должность	Численность ГГС НО, чел.	ФОТ, млн руб.
Директор	74	5,0	Районный лесничий	36	15,4
Главный лесничий	74	4,1	Помощник районного лесничего	36	12,5
Инженерно-технический персонал	2718	105,9	Участковый лесничий	190	40,5
в т.ч. специалисты	1799	53,0	Помощник участкового лесничего	190	34,2
Итого	2800	115,0	Итого	468	102,6

Рис. 9. Распределение фонда оплаты труда (ФОТ) среди сотрудников лесхозов и лесничеств



Рис. 10. Совершенствование организации управления лесами

зователя как равного государству партнера в новых лесных отношениях. Фактически та роль лесхозов, которую они сегодня играют на территориях переданных в аренду, за исключением функций контроля и надзора, переходит к арендатору. От способности лесопользователя (арендатора) к ведению лесного хозяйства, скорейшего приобретения им лесных знаний, кадров и технологий зависит успех проводимых реформ.

В этих целях при содействии областного правительства в регионе организован Союз лесовладельцев и арендаторов (рис. 10), который является некоммерческой организацией, помогающей учредителям в достижении поставленных ими задач:

- государством — в обеспечении сохранения лесов, их воспроизводстве и повышении качества;
- арендаторами — в достижении эффективного лесопользования, получении максимальной доходности и эффективности бизнеса.

В настоящее время

Союз завершает формирование в своем составе проектных, юридических, лесохозяйственных и лесосбытовых групп. В его планах выйти на межрайонные лесохозяйственные объединения по исполнению лесохозяйственных и лесокультурных работ на подрядной основе для своих учредителей.

Со своей стороны Правительство Нижегородской области в лице лесного департамента и других органов исполнительной власти, оказывая всемерную поддержку Союзу, предполагает коллективную ответственность Союза за каждого его члена, т. е. ответственность арендатора за охрану и воспроизводство лесов, ведение лесного хозяйства на арендуемых им территориях.

Учредительными документами Союза также установлено, что его члены не только стремятся к качественному и эффективному лесопользованию, соблюдению норм лесного законодательства, но и принимают на себя коллективную ответственность за исполнение налогового законодательства.

Такие требования заставляют дирекцию Союза самостоятельно осуществлять встречные проверки ведения лесного хозяйства своими членами, контролировать выполнение ими объемов лесовосстановительных и лесохозяйственных работ.

Новая идеология лесопользования, принятая на территории Нижегородской области, направлена прежде всего на обеспечение улучшения состояния лесов, создание более благоприятных условий для инвестиционного развития лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры.

