

К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ

Брезинская Л.В., Моисеева Е.Е., Тарасова В.В.

ФГБОУ ВО «Сибирский государственный технологический университет», Министерство образования и науки РФ, Красноярск, Россия (660049, г. Красноярск, пр. Мира, 82), e-mail: tarasova_lin@mail.ru

В статье рассмотрены функции менеджмента в лесной отрасли. Управление лесами реализуется в функциях: законодательных, распорядительных, организационных и контрольных. Проанализированы недостатки лесоуправления. Даются рекомендации по совершенствованию системы управления лесами в Российской Федерации. Основой лесного права и лесных отношений является собственность на леса. Российское лесное хозяйство функционирует в условиях государственной собственности на леса, при этом правоустанавливающие функции всегда оставались на федеральном уровне. Основные предприятия отрасли на определенном этапе совмещали в себе производственную и управленческую функции. После принятия нового Лесного Кодекса эта система была изменена. Полномочия по планированию и организации отрасли были переданы на уровень субъектов федерации. Лесное хозяйство перешло от отраслевого принципа управления к территориальному.

Ключевые слова: лесничество, лесная отрасль, финансирование, менеджмент, система управления.

TO THE ISSUE OF IMPROVING THE SYSTEM OF FOREST MANAGEMENT

Brezinsky L.V., Moiseeva E.E., Tarasova V.V.

Federal State Budget Educational Institution of the Higher Professional Education, Siberian State Technological University, the Russian Federation Ministry of Education and Science, Krasnoyarsk, Russia (660049, Krasnoyarsk, Mira Av., 82), e-mail: tarasova_lin@mail.ru

In this article the functions of management in the forest industry are discussed. Forest management is implemented in the functions of legislative, regulatory, and organizational control. The the shortcomings of forest management are analyzed. Recommendations for improving the system of forest management in the Russian Federation are given. The basis of forest law and forest relations is the ownership of the forest. Russian forestry operates under the state ownership of forests, while constitutive functions are always remained at the Federal level. The main enterprises of the industry at some stage combined production and management functions. After the adoption of the new Forest Code, this system was changed. The authority for planning and organization of the industry were transferred to the level of Federal Entities. Forestry has shifted from industry to the principle of territorial management.

Keywords: forestry, forest industry, finance, management, management system.

Лесное хозяйство является базовой отраслью лесного комплекса. В научной литературе лесное хозяйство определяется как отрасль, связанная с очисткой и охраной лесов, лесоразведением, созданием и поддержанием заповедных зон [2].

Специфика отрасли определяется, главным образом, длительным процессом производства в лесовыращивании, составляющем сто лет и более, что экономически означает длительный срок между вложением средств и приносимым эффектом. Также к особенностям отрасли следует отнести то, что труд человека в процессе производства по времени составляет очень малую часть от времени производственного цикла. Кроме того, затраты на материалы незначительны и носят природный характер. Вместе с тем лес является воспроизводимым ресурсом. В отрасли лес – это средства и предмет труда одновременно.

Исходя из особенностей лесного хозяйства, ее главными задачами согласно Лесному Кодексу являются [1]:

- «- устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;
- воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;
 - обеспечение охраны и защиты лесов;
 - сохранение средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
 - использование леса с учетом их глобального экологического значения».

Предметом отрасли в соответствии с Кодексом являются земли лесного фонда. К землям лесного фонда относятся лесные (земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления, – вырубки, гари, редины, прогалины) и нелесные земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства (просеки, дороги, болота). Все леса на землях лесного фонда по целевому назначению подразделяются на защитные, эксплуатационные и резервные. К эксплуатационным относятся леса, предназначенные для освоения. К защитным относятся леса, которые подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, и иных полезных функций лесов. К резервным относятся леса, в которых в течение предстоящих 20 лет не планируется осуществлять заготовку древесины.

В Российской Федерации леса занимают около 2/3 территории суши и являются возобновляемым природным ресурсом, который удовлетворяет многообразным потребностям общества.

По данным государственного лесного реестра на 01.01.2014 г., общий запас древесины составил 83,0 млрд. м³ на землях лесного фонда [6]. Большая часть лесов России произрастает в неблагоприятных климатических условиях холодного, умеренно-холодного и умеренного климата, основной лесообразующей породой является «трудная» в обработке лиственница (35,8 %), то есть леса России относятся к бореальным (88 %), значительную долю занимают также горные леса. Рассмотренные особенности лесного фонда страны, а также неэффективная система лесопользования, которая будет проанализирована ниже, обуславливают низкую экономическую доступность лесов. Уровень рационального использования лесов невысокий, поскольку за последние годы уменьшается общий запас и лесистость, одновременно с этим увеличивается площадь одного пожара (на 9 %), что говорит о негативной тенденции (табл. 1).

Таблица 1

Основные показатели, характеризующие рациональность лесопользования

Наименование показателя	Темп изменений к предыдущему году, %			
	2010	2011	2012	2013
Площадь земель лесного фонда, тыс. га	100,1	99,9	100	100
Общий запас, млн. м ³	99,9	99,9	99,7	99,8
Запас, м ³ /га	99,8	100	99,7	100
Лесистость, %	100	100	100	99,0
Лесовосстановление, тыс. га	97	106	98	103,6
Площадь одного пожара, га.	64	114,8	155,4	109,1

Россия, занимая по общему объему древесины в лесах планеты второе место в мире, неэффективно использует потенциал развития отрасли.

Лесоправление, как отмечено выше, является одной из проблем лесного хозяйства. Управление лесами реализуется в функциях менеджмента: законодательных, распорядительных, организационных и контрольных. Основой лесного права и лесных отношений является собственность на леса. Российское лесное хозяйство с момента национализации лесов (1918 г.) до настоящего времени функционирует в условиях государственной собственности на леса, при этом правоустанавливающие функции всегда оставались на федеральном уровне. Основными предприятиями отрасли до 2006 года были лесхозы, они совмещали в себе производственную и управленческую функции. Однако с 2007 года, после принятия нового Лесного Кодекса, эта система была изменена. Полномочия по планированию и организации отрасли были переданы на уровень субъектов федерации. Лесное хозяйство перешло от отраслевого принципа управления к территориальному. Основные предприятия отрасли стали называться лесничествами и лесопарками, которые реализуют только управленческую функцию. Лесничества имеют правовой статус некоммерческих организаций, при этом федеральные и региональные власти на протяжении последних пяти лет постоянно реформируют организационно-правовую форму лесничеств, каждый раз характеризуя предыдущую форму, как неэффективную. В результате проведенных реформ численность работников лесного хозяйства снизилась в несколько раз. На одного работника лесничества приходится в среднем по стране 62,4 тыс. га, в том числе в многолесных – Сибирском и Дальневосточных федеральных округах 244,5 и 336,5 тыс. га, соответственно. При таких «нормативах» очень сложно эффективно бороться с вредителями и лесными пожарами [3]. Одной из главных проблем лесного хозяйства являются также кадровые проблемы, обусловленные слабым развитием

социального партнерства, низким по отношению к другим отраслям экономики уровнем заработной платы работников – ниже, более чем в два раза, по сравнению со средней заработной платой по РФ, низкой мотивацией [6]. Это связано с тем, что отрасль, функционирующая в основном за счет субвенций из федерального бюджета, финансируется по остаточному принципу.

Лесоуправление включает также планирование, которое должно обеспечивать устойчивое развитие регионов. В Российской Федерации действует многоуровневая система лесного планирования: лесной план субъекта, лесохозяйственный регламент лесничества или лесопарка, проект освоения лесов, разрабатываемый за счет средств лесопользователя. Предельный срок действия документов лесного планирования – 10 лет.

На землях лесного фонда лесопользование осуществляют лесозаготовители. Лесозаготовительные предприятия являются коммерческими организациями. Основной механизм коммерческого использования лесов – аренда. Заключение договоров аренды лесных участков в соответствии с законодательством осуществляется по результатам аукционов. История развития арендных отношений характеризуется непрозрачностью аукционов. Максимальный срок аренды установлен в 49 лет. При таком сроке преимущества получают лесопользователи, занимающие доминирующее положение на лесных рынках в своих регионах, конкуренция на этих рынках практически отсутствует. Стоит отметить, что этот срок, как и все лесное законодательство, за последние два десятка лет менялся неоднократно.

С другой стороны, следует отметить, что арендаторы являются объектом двойного налогообложения: они вносят в бюджет арендную плату за право пользования лесными ресурсами, размер которой не зависит от цены конечной лесопродукции, а также обязаны выполнять весь комплекс лесохозяйственных работ на арендуемых территориях. Вместе с тем значительный объем древесины заготавливается «черными лесорубами». По официальной статистике, объем выявленных незаконных рубок достигает примерно 1 млн м³ в год. При этом в последние 5 лет они увеличились почти на 70 %. Краденая древесина находит свой рынок сбыта в полном объеме [7].

На основе вышеизложенного основной проблемой отрасли является несовершенство законодательной базы. Наиболее целесообразным, по нашему мнению, является внесение изменений в Лесной кодекс и передача функций по управлению лесами с регионального на федеральный уровень, поскольку большинство бюджетов субъектов Российской Федерации являются дефицитными и дотационными. Это относится, в особенности, к регионам Сибири и Дальнего Востока, где сосредоточена большая часть лесных ресурсов страны. На региональном уровне рекомендуется оставить надзорные функции (таблица 2).

Таблица 2

Реформирование распределения полномочий в области государственного управления лесами между органами государственной и муниципальной власти

Субъект лесных отношений	Функции государственного управления	Лесной кодекс	
		Действует	Предлагается
Российская Федерация	Правоустанавливающие,	+	+
	Управление собственностью,	-	+
	Надзорные, контрольные	-	-
Субъект РФ	Правоустанавливающие,	-	-
	Управление собственностью,	+	-
	Надзорные	+	+

Отрасль должна работать при стабильной законодательной базе, так как часто и резко меняющиеся условия законодательства не позволяют обеспечить постоянное, непрерывное лесопользование, а планировать долгосрочное ведение бизнеса чрезмерно рискованно.

Предлагается на законодательном уровне изменить срок аренды с 49 лет до 25 лет для того, чтобы имелась возможность реально оценить эффективность работы арендаторов и повысить уровень конкуренции в отрасли. Поскольку вышеприведенный анализ выявил проблемы в арендных отношениях, то предлагается наряду с реформированием системы арендных отношений в качестве «пилотных проектов» в отдельных регионах внедрить концессию, так как концессионер полностью отвечает за состояние лесного фонда с рекомендуемым объемом заготовки древесины до 20 % от общероссийского объема (таблица 3).

Таблица 3

Объемы заготовки древесины на правах пользования, %

Использование лесов на правах	Действующее долгосрочное планирование	Рекомендации
Аренда	85	65
Концессия	-	20

В целях повышения эффективности контроля действий лесопользователей и проводимых работ по лесовосстановлению, документы лесного планирования следует разрабатывать на срок не более 3–5 лет.

Следующей серьезной проблемой отрасли является недостаточное финансирование. Наиболее рациональным решением, на наш взгляд, будет увеличение лесного дохода. Мы согласны с теми авторами [4], которые считают, что формирование платы за пользование лесными ресурсами должно осуществляться с учетом спроса и предложения на рынках круглых лесоматериалов, и она должна быть производной от цены на конечную продукцию переработки древесины.

Также требуется реформирование системы оплаты труда. При достаточном финансировании стимулирующая система на основе балльной оценки, которая действует в большинстве регионов, представляется эффективной, поскольку должна повышать качество работы, выполняемой работниками лесного хозяйства. Однако, наряду с повышением финансирования, требуется изменить механизм оценивания: уменьшить роль «личностного фактора», который сейчас имеет место, поскольку баллы выставляет руководитель учреждения.

Решение проблемы незаконных вырубок, как и другие проблемы, требует комплексного подхода. В области законодательства представляется необходимым ужесточить соответствующие нормативные акты.

Представляется также значимым организация общественного контроля в лесной отрасли. В специализированных журналах и газетах довольно часто публикуется информация, иллюстрирующая недостатки в системе лесопользования, что является следствием закрытости и недоступности информации, без которой довольно сложно проводить объективную оценку деятельности органов власти [5]. Соответственно это порождает низкий уровень гражданской активности общества. В целях улучшения ситуации предлагается создать систему общественных групп на различных уровнях лесопользования, которые могут стать защитниками интересов лесного хозяйства. Такие общественные группы действия, вопреки многолетним традициям отечественного лесопользования, должны стать одним из важных рычагов демократии и развития гражданского правосознания.

В заключение следует отметить, что лесная отрасль сталкивается с трудностями различного порядка. Часть из них обусловлена особенностями отрасли, то есть самим природным характером, и тогда, соответственно, причины носят объективный характер. Другие проблемы относятся к менеджменту со стороны государства и требуют скорейшего решения.

Список литературы

1. Лесной кодекс Российской Федерации [Текст]: Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2010. – 64 с.
2. ГАРАНТ. Технология ПРОФ [Электронный ресурс]: справочная правовая система.

<http://www.garant.ru>.

3. Основные итоги работы лесного хозяйства Российской Федерации в 2010 году и задачи на 2011 год: Доклад руководителя Рослесхоза В.Н. Маслякова на Всероссийском совещании по вопросам реализации полномочий в области лесных отношений. С.-Петербург, 21 марта 2011 г.
4. Петров А.П. Лесному хозяйству нужны радикальные экономические реформы //Лесное хозяйство. – 2014. – № 6. – С 12-16.
5. Писаренко А.С., Страхов В.В. Куда идет наше лесное хозяйство //Лесная газета. – 2014. – № 7. – С. 1-2.
6. Регионы России. Социально-Экономические показатели. – М.: Росстат, 2012, 2013. – 992 с.
7. Семенова О.А. Лес под контролем государства // Дерево.RU. – 2014. – № 5. – С 22-25.

Рецензенты:

Демченко С.К., д.э.н., доцент, профессор кафедры экономики и планирования ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет», г. Красноярск;

Подвербных О.Е., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой международного кадрового и проектного управления, ФГБОУ ВПО «Сибирский государственный аэрокосмический университет им. М.Ф. Решетнева», г. Красноярск.