

НОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА
Валерий Павлович Рошупкин

Пакет поручений Президента России, сформулированных в 2006–2007 годах, а также меры по их выполнению, принятые Федеральным Собранием и Правительством РФ, обозначили новую государственную лесную политику России. Заметную роль в выработке этой политики сыграли общественно-государственные механизмы согласования интересов участников лесных отношений, включая Лесную коллегия Министерства природных ресурсов РФ, Общественный экологический совет при Федеральном агентстве лесного хозяйства, организованный Рослесхозом и ВТБ мониторинг долгосрочных сценариев развития лесного комплекса страны, ежегодные лесные форумы.

Новации

Цель государственной лесной политики остается неизменной: удовлетворение потребностей населения и бизнеса в качественном и доступном лесном ресурсе при условии обеспечения воспроизводства лесов и сохранения их экологического потенциала. Ее новации проявились во множестве значимых решений и событий, принятых и состоявшихся в текущем году.

Во-первых, вступил в действие *новый Лесной кодекс*. Он обозначил:

- новую систему лесных отношений, в основе своей – гражданско-правовых;
- принципиальное расширение прав субъектов РФ;
- новый порядок доступа к лесному ресурсу, обусловленный прежде всего инвестиционными приоритетами;
- ответственность бизнеса за ведение лесного хозяйства;

– принципы освоения лесов, поставленные в зависимость от их целевого назначения и видов лесопользования.

Во-вторых, определены *приоритеты развития лесопромышленного комплекса*:

- структурные преобразования с созданием крупных интегрированных структур;
- развитие глубокой переработки древесины и, соответственно, реализация приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;
- импортозамещение и повышение конкурентоспособности на мировом рынке лесных товаров;
- стимулирование внутреннего спроса на изделия из древесины, в том числе для домостроения и энергетики.

В-третьих, Россия последовательно утверждает себя в качестве влиятельного и ответственного участника *международного рынка лесных товаров*.

Россия стала полноправным членом Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) ООН, а на 18-й сессии Комитета по лесам выступила с инициативой создания системы глобального лесного мониторинга.

Россия стала принимающей стороной Санкт-Петербургской встречи руководителей лесных ведомств 9 крупнейших лесных стран мира, где был обсужден ряд важнейших вопросов глобального формата, в том числе по взаимосвязи лесного сектора и изменений климата.

Россия выступила инициатором проведения ежегодных международных юниорских лесных конкурсов. Эта инициатива получила поддержку национальных лесных администраций многих стран, а недавно также и поддержку ФАО ООН. Российская инициатива исходила из понимания, что популяризация и развитие лесного образования – это наиболее эффективная инвестиция в будущее лесов.

Российские лесопромышленные ассоциации взяли активный курс на сопряжение стратегических целей, задач и структуры лесного комплекса России с Европейской лесной технологической платформой («Видение-2030»).

Заявлена масштабная программа лесовосстановления, обеспечивающая неистощительное лесопользование. В частности, уже в этом году в ряде регионов страны реализуются проекты по линии так называемых «Киотских лесов».

Принимаются жесткие комплексные меры по пресечению незаконного оборота древесины, в том числе в рамках инициированного Россией международного процесса «Правоприменение и управление в лесном секторе» (ФЛЕГ) по Европе и Северной Азии.

Одновременно резко ужесточена таможенная политика: к 2006 году Россия вышла на запретительный уровень вывозных пошлин на необработанную древесину.

Реформирование лесного хозяйства

Важнейшим элементом новой лесной политики является масштабное реформирование лесного хозяйства с принципиально новым разграничением полномочий и ответственности за реализацию конкретных задач развития лесного комплекса.

В соответствии с новым лесным законодательством процесс реформирования проходит в 3 этапа. Правительство РФ конкретизировало эти этапы и поставило ряд дополнительных задач, которые обеспечивают переход на новые принципы работы в условиях децентрализации системы управления лесами. В числе этих задач:

- передача лесхозов органам исполнительной власти субъектов РФ;
- уточнение объемов финансирования расходов, связанных с введением в действие Лесного кодекса;
- проведение мониторинга за реализацией полномочий, которые переданы субъектам РФ;



- организация эффективного межведомственного взаимодействия и взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ;
- создание новой нормативной правовой базы для реализации государственной политики в сфере лесного хозяйства.

Первый этап реформирования к настоящему времени завершен полностью.

В ведение субъектов РФ переданы все 1704 лесхоза. Созданы органы управления лесным хозяйством в субъектах РФ. С учетом новых приоритетов обеспечено финансирование выполнения полномочий, переданных субъектам РФ.

Сформирована новая структура Рослесхоза и подведомственных организаций. Она выстроена под конкретные функции, закрепленные новым законодательством за федеральным центром. Под эти цели реорганизована система федеральных учреждений, которые преобразованы в центры по направлениям деятельности. Созданы территориальные органы Рослесхоза – департаменты лесного хозяйства по федеральным округам. Под новые задачи реформируется также сектор отраслевой науки.

Деятельность федерального центра базируется на данных оценки состояния и инвентаризации лесов. Приоритет отдается дистанционным методам мониторинга, показавшим наилучшие и свободные от субъективных факторов результаты.

Это относится также к функции контроля и надзора за реализацией субъектами РФ переданных полномочий. Такая система уже создана. Она основана на применении индикаторной оценки деятельности субъектов РФ в сфере лесных отношений.

Совокупность мер, принятых в федеральном центре и на местах, призвана обеспечить преемственность управления лесами.

Главное содержание *второго этапа* реформирования – приведение всей нормативной правовой базы лесного комплекса в соответствие с положениями нового Лесного кодекса.

Проекты нормативных правовых актов можно условно подразделить на 3 группы в зависимости от задач, на решение которых они направлены:

- эффективность использования лесов;
- разграничение полномочий;
- лесные планы и районирование лесов.

На федеральном уровне эта работа в целом завершена. Подготовлены и утверждены 21 нормативный акт правительственного уровня и 32 акта министерского уровня.

Значительные изменения внесены также в Концепцию развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003–2010 годы, как базовый программный документ, определяющий стратегию и тактику государственного управления лесами.

В процессе работы учтены многочисленные предложения и замечания по проектам документов от представителей органов государственной власти субъектов РФ, организаций лесопромышленного комплекса, природоохранных организаций.

Субъектам РФ предстоит принять пакет из 9 своих документов. Работа в этом направлении ведется во всех регионах.

В настоящее время идет *третий этап* реформирования.

В его рамках предусмотрено, в частности, проведение лесорастительного районирования лесов и формирование границ по категориям лесов – защитных, эксплуатационных, резервных.

Ведется также разработка и утверждение лесных планов по субъектам РФ и лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесопарков. На основе совместной системной работы федерального центра и регионов приняты решения по определению количества лесничеств и лесопарков, а также по установлению их границ в каждом регионе.

В результате из 1704 лесхозов должны быть образованы 1483 лесничества. При этом порядка 1/3 из 144 тыс. человек, работавших в лесхозах, останутся в сфере управления лесами.

Линия государственного управления развивается по двум вариантам:

- в первом из них лесничества – структурные подразделения региональных органов управления лесным хозяйством,



– во втором государственные учреждения, подчиненные тому же региональному органу.

Лесохозяйственные функции осуществляются одним или несколькими региональными предприятиями, имеющими форму ГУП, ООО или акционерного общества. Эти предприятия создавались на базе высвобождающегося имущества лесхозов и высвобождающихся работников.

Отработано также несколько основных схем лесоуправления и ведения лесного хозяйства.

Министерством организовано эффективное взаимодействие с администрациями субъектов РФ и федеральными ведомствами, включенными в систему лесных отношений.

Образован постоянно действующий совещательный орган – Лесная коллегия, которая обеспечивает координацию принимаемых решений по реализации государственной политики в лесном секторе. В рамках форума пройдет очередное заседание Лесной коллегии.

В рамках реализации Программы мер по предотвращению незаконных заготовок и оборота древесины на 2007 год создана Межведомственная комиссия по борьбе с незаконной заготовкой, транспортировкой, переработкой, реализацией и экспортом древесины.

Межведомственные региональные совещания по актуальным вопросам лесного комплекса вошли в практику управления отраслью. Следует особо отметить результативность совещаний в Пермском и Алтайском крае, Читинской области. Так, вопросы, поднятые в Чите, стали предметом отдельного поручения Президента России, ведомственных совещаний и коллегий в МВД и Прокуратуре.

Проблемы переходного периода

В переходном периоде лесное хозяйство столкнулось с рядом организационных и финансовых проблем, которые решались и преодолевались в процессе работы. В числе проблемных моментов:

- ослабление организационных и административных начал ведения лесного хозяйства в регионах и как следствие невыполнение в полном объеме переданных полномочий;
- информационная и юридическая сложность новых нормативных документов по ведению лесного хозяйства и сжатые сроки, отведенные на их подготовку;
- новые для лесного хозяйства позиции в части увязки традиционного лесоустройства с положениями земельного законодательства;
- организация в новых условиях финансирования затрат лесного хозяйства и администрирования лесных платежей;
- спорные позиции по составу передаваемого имущества.

В результате имели место: задержки по срокам исполнения отдельных этапов реформирования; ослабление лесного контроля и надзора; снижение объемов лесозаготовок и лесного дохода. Особую озабоченность вызывает запаздывание в части оперативных мероприятий, в первую очередь противопожарных.

Соответственно были выработаны и реализованы действенные меры по решению этих проблем. Так, с учетом предложений, выработанных на Лесной коллегии и региональных совещаниях, внесены дополнения и изменения в Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса».

В частности, сдвинуты на год сроки принятия в субъектах РФ наиболее трудоемких и сложных документов – лесных планов и лесохозяйственных регламентов, а также предусмотрена возможность выписки лесорубочных билетов в 2008 году. Внесены корректировки в бюджетные назначения по субвенциям текущего года, а также в проект трехлетнего бюджета на 2008–2010 годы.

С учетом анализа хода реформирования лесного хозяйства выпущены многочисленные нормативные правовые акты и материалы МПР России и Рослесхоза.

Таким образом, есть все основания, что в 2008 году лесное хозяйство успешно перейдет на новые принципы, заданные Лесным кодексом.



9 основных проблем лесного комплекса

Несмотря на отмеченные проблемы переходного периода, лесопромышленный комплекс в 2007 году был обеспечен сырьем и показал в целом позитивные результаты. Заготовка древесины выросла на 6,6%, переработка – на 18%. Продолжился рост производства основных видов продукции деревообработки: пиломатериалов, товарной целлюлозы, древесных плит, картона и бумаги. Наблюдается некоторый приток инвестиций в глубокую переработку древесины.

Несмотря на определенные трудности, связанные с переходом на новую систему лесных отношений, можно утверждать, что период стагнации, в котором длительное время находился лесной сектор экономики, завершен.

Разумеется, многие проблемы, накопленные за предыдущие годы, все еще остаются нерешенными. Это обстоятельство вызывает серьезную обеспокоенность власти и общественности. Создаются консультационные советы и экспертные группы с привлечением ведущих бизнесменов и специалистов ЛПК. Идет поиск новых идей и нетрадиционных подходов.

В частности, эксперты ВТБ провели работу по выявлению наиболее проблемных моментов развития лесного комплекса. В фокус-группы, с которыми они работали, вошли компетентные представители реального бизнеса из различных сегментов ЛПК. Были обозначены и ранжированы по важности реальные проблемы, которые, по мнению бизнес-сообщества, препятствуют сегодня росту инвестиций и производства.

Первейшим приоритетом практически единогласно признана *проблема кадров и инноваций*. Вопрос этот ставится широко и комплексно:

- от оперативных мер, таких как актуализация номенклатуры специальностей в соответствии с запросами рынка труда, а также более гибким и эффективным использованием иностранных рабочих;
- до стратегических вопросов развития системы высшего и среднего лесного образования, отраслевой науки, управления инновационными процессами.

Отмечается необходимость кооперации бюджетных, внебюджетных и корпоративных источников в финансировании фундаментальных и прикладных разработок, направленных на повышение конкурентоспособности российского лесного комплекса. В этой связи Рослесхоз уже принял некоторые серьезные шаги по реструктуризации отраслевой науки и развитию системы лесного образования.

На второе место вышла проблема *качества государственного управления лесами*. В частности, представители бизнеса ставят во главу угла такие проблемы, как:

- создание атмосферы доверия между властью и бизнесом в расчете на появление долгосрочных правил игры и разделения ответственности;
- проведение комплексных исследований состояния и перспектив развития мирового и внутреннего рынка лесных товаров;
- формирование новых сегментов спроса с долгосрочной перспективой развития, в частности концепции деревянного домостроения – массового использования в строительстве материалов древесного происхождения, с упором на высокотехнологичные, энергосберегающие и экологичные изделия.

Третья проблема касается *стимулов и механизмов развития инфраструктуры леса*. Здесь ряд новых идей непосредственно связан с условиями действия нового Лесного кодекса.

Во-первых, это комплекс вопросов в части институционального статуса и титула собственности элементов инфраструктуры леса, в том числе лесовозных дорог.

Во-вторых, идея лесного фермерства, вытекающая из современного зарубежного и забытого российского опыта. Фермерство жизнеспособно исключительно в условиях развитой инфраструктуры сбыта, местной производственной и сбытовой кооперации, налаженных деловых отношений с крупным лесопромышленным бизнесом. Отсюда – понятный круг вопросов для предметного обсуждения.



Четвертая проблема – *сохранение и восстановление лесных ресурсов*. Здесь фиксируется ряд центральных позиций:

- устранение узких мест на стыках лесного и земельного законодательства;
- поддержание сырьевой базы на лесных участках с развитой инфраструктурой, и в первую очередь создание лесных плантаций;
- развитие лесных плантаций на неиспользуемых землях сельхозназначения как вид сельскохозяйственной деятельности.

К пятой проблеме эксперты отнесли *стимулирование долгосрочных инвестиций в лесной комплекс*. Здесь одним из главнейших становится вопрос конкретизации условий отнесения тех или иных инвестиционных проектов в области освоения лесов к числу приоритетных и, соответственно, вопрос о государственных преференциях, предоставляемых таким проектам. Так, к числу приоритетных предлагается отнести проекты переработки низкосортной древесины и отходов лесного производства.

Эксперты акцентируют также внимание на развитии механизмов государственно-частного партнерства.

На следующую, шестую позицию поставлена давняя и сложная проблема *размещения производительных сил лесного комплекса*. Здесь подчеркивается актуальность проектного подхода в отношении отраслей лесного комплекса. Ставится также вопрос о введении в российскую практику инструмента, аналогичного европейской Дорожной карте, предназначенного для организации взаимодействия власти, бизнеса и неправительственных организаций.

Седьмая проблема – формирование *информационной системы*, универсальной по охвату сведений и комфортной по условиям доступа. Имеются в виду данные инвентаризации лесного фонда, сведения о состоянии лесопользования, развитии инфраструктуры, обороте древесины и т.п.

Работа в данном направлении является одним из бесспорных приоритетов деятельности Рослесхоза в условиях нового Лесного кодекса. В частности, завершается создание организационной и технологической системы инвентаризации и оценки состояния лесов. Ее технологическую основу составляет дистанционный аэрокосмический мониторинг.

Восьмое место отведено вопросам *сертификации, стандартизации, обновления нормативно-технической и методической базы оборота и применения лесных товаров*. Эксперты включили сюда обширный комплекс вопросов сертификации лесопользования, совершенствования системы фитосанитарного контроля, обновления общероссийского классификатора продукции.

Особенно остро стоят вопросы создания принципиально новой нормативно-технической и методической базы развития деревянного домостроения. Представители бизнеса и науки отмечают: массовое применение материалов и конструкций древесного происхождения тормозится устаревшими градостроительными, технологическими, противопожарными нормами.

На девятом месте – вопросы *переработки и утилизации древесных отходов, рециркуляции лесных продуктов*.

Согласованная работа федерального центра, регионов, общественно-государственных механизмов согласования интересов участников лесных отношений позволит решить базовые задачи развития лесного комплекса, включая:

- успешное освоение новаций нового Лесного кодекса;
- формирование действенной системы организации лесного хозяйства в регионах;
- совершенствование работы федерального центра в пределах своих новых полномочий;
- улучшение инвестиционного климата и освоение лучших зарубежных практик в лесопромышленном комплексе;
- создание механизмов освоения лесов и лесной инфраструктуры;
- решение назревших задач в кадровой, социальной и образовательной сферах.