



**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ СТРАН ВОСТОЧНОГО НАПРАВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ ДОБРОСОСЕДСТВА и РОССИИ – ПРОГРАММА ЕПД ФЛЕГ**

Программа, реализуемая Всемирным Банком совместно с Международным союзом охраны природы и Всемирным фондом дикой природы

(Многосторонний донорский траст-фонд TF 070964)

---

65892

**ОТЧЕТ**

**группы экспертов**

**по мероприятию 2.1. Странового плана ФЛЕГ Республики Беларусь  
«Анализ существующей системы лесопользования и лесопользования,  
разработка рекомендаций и предложений по ее оптимизации,  
обоснованному разделению функций управления, хозяйственной  
деятельности и контроля с учетом международного опыта»  
за 2011 год**

**Исполнители:**

Кузьменков М.В.

Пугачевский А.В.

**Минск - 2011 г.**

## **Общая характеристика и структура отчета\***

Настоящий отчет является завершением второго этапа выполнения мероприятия 2.1. Странового плана ФЛЕГ для Республики Беларусь «Анализ существующей системы лесоуправления и лесопользования, разработка рекомендаций и предложений по ее оптимизации, обоснованному разделению функций управления, хозяйственной деятельности и контроля с учетом международного опыта»

С учетом результатов, полученных консультантами на первом этапе, а также на основе новых обширных и актуальных материалов в отчете изложены и обоснованы предложения по разделению функций управления, хозяйственной деятельности и контроля в лесном хозяйстве Беларуси с учетом международного опыта и рекомендации по совершенствованию системы лесоуправления и лесопользования.

### **Разделы отчета:**

2.1.1 Предложения по разделению функций управления, хозяйственной деятельности и контроля в лесном хозяйстве Беларуси с учетом международного опыта (Кузьменков М.В.).

2.1.2. Рекомендации по совершенствованию системы лесоуправления и лесопользования в Беларуси с учетом международного опыта (Пугачевский А.В.).

Резюме (Кузьменков М.В., Пугачевский А.В.).

Заключение (Кузьменков М.В., Пугачевский А.В.).

Схемы, рисунки (Кузьменков М.В., Пугачевский А.В.).

Отчет выполнен на 35 стр.

**\*The contents of this publication are the sole responsibility of author and FLEG Program Team and do not necessarily reflect the views of the European Union, the World Bank, IUCN, WWF or Ministry of Forestry of the Republic of Belarus. This publication has been produced with the assistance of the European Union.**

**Содержание данного отчета является исключительной ответственностью группы экспертов ФЛЕГ и не всегда отражает взгляды Европейского Союза, Всемирного банка, ВСОП, ФДП или Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь.**

## **Введение**

В Беларуси реализуется модель централизованного лесоправления. Имеет место концентрация функций законодательного и нормативного регулирования, функций управления хозяйственной и производственной деятельностью и функций государственного лесного контроля в едином центре – Министерстве лесного хозяйства (Минлесхоз), с дублированием этих функций (хозяйственного управления и госконтроля) его территориальными органами, а также некоторыми другими министерствами и ведомствами (хозяйственное управление, госконтроль).

Такая концентрация функций имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Централизованное управление и планирование эффективно в достижении долговременных, стратегических целей государства, как собственника всех лесов страны, обеспечивая неистощительность использования лесных ресурсов, повышение их продуктивного и природоохранного потенциала. Об этом свидетельствует положительная динамика основных продуктивных и качественных показателей лесов и наблюдаемая тенденция повышения лесистости территорий.

Однако в условиях рыночной экономики, в которую интегрируется лесное хозяйство и где требуется соответствующая гибкость и оперативность при принятии решений для достижения краткосрочных коммерческих целей, роль централизованного управления, с его чрезвычайно длительными процессами подготовки и принятия решений для исполнения на местах, малоэффективна. Типичным примером этому является ежегодное изменение правил реализации древесины, объявляемое сверху, как правило, с опозданием на два-три месяца после начала календарного года, с полной неопределенностью действий на местах в этот период и упущенной выгодой.

Централизованное управление весьма консервативно и по отношению к совершенствованию отраслевой организационной структуры, поскольку ориентируется исключительно на функционирование основной своей производственной единицы – государственного лесохозяйственного учреждения (лесхоз), расширяя при этом сферы его деятельности и усиливая коммерческую их составляющую.

Само по себе лесоправление представляет достаточно сложную систему, включающую вопросы политического, экономического, экологического, социального, правового, научно-технического, образовательного и иного характера. Система централизованного лесоправления формировалась на протяжении десятилетий. Поэтому радикальное ее изменение на основе использования иных моделей лесоправления, в том числе основанных на принципе разделения функций, без учета национальных особенностей, может иметь и негативные экономические и социальные последствия.

### **2.1.1 Предложения по разделению функций управления, хозяйственной деятельности и контроля в лесном хозяйстве Беларуси с учетом международного опыта.**

#### **1. Термины и определения**

**Государственное управление** - целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность органов государственной власти и их должностных лиц в отношении объектов управления по практическому воплощению принятого политического курса. Критерии - эффективность, экономичность и результативность.

**Государственное управление лесами** - создание условий для достижения общих целей лесной политики имеющимися в распоряжении государства средствами.

Государственное лесоуправление отличается определенностью, системностью и устойчивостью. Оно представляет собой иерархическую систему, в которой все уровни управления (от центрального до местного) взаимосвязаны и согласованы. Система не ограничивается только органами управления, их структурой, составом и функциями персонала, но также характеризуется порядком организации действий, связанных с выполнением определенных мероприятий по управлению лесным хозяйством.

**Институциональные преобразования** - преобразования экономических, правовых, финансовых, собственных, организационно-управленческих институтов, проводимые, как правило, в процессе экономических и управленческих реформ.

**Коммерческие организации** - организации, основной целью деятельности которых является получение прибыли, и деятельность которых регламентируется нормами и критериями предпринимательства.

**Конфликт интересов в сфере лесного хозяйства** – наличие противоречий между участниками лесных отношений, ограничивающих их возможности равноправного доступа к лесным ресурсам, обусловленных несовершенством правовой, институциональной либо административной составляющих системы лесоуправления и лесопользования (например, реализация одним органом функций управленческой хозяйственной деятельностью, контроля и надзора за осуществлением собственных операций).

**Контрактная организация лесопользования** – выполнение определенного перечня лесных работ (сфера лесных услуг) на подрядной основе юридическими и физическими лицами (контракторами); способствует развитию в лесном секторе малого и среднего бизнеса, основанного на комплексном использовании лесных ресурсов.

**Лесная политика** – долговременная стратегия государства в отношении использования, воспроизводства, охраны и защиты леса.

**Межсекторальное взаимодействие в лесном секторе** – регулирование взаимных интересов различных отраслей экономики (лесное хозяйство, лесопромышленный, строительный, агропромышленный, топливно-энергетический комплексы и т.д.) и социальной сферы в области лесоуправления и лесопользования. В качестве инструмента межсекторального взаимодействия может выступать Межведомственный консультативный орган. (Например, Лесной консультативный совет (ЛКС) Латвии - совещательный орган, созданный при Министре земледелия и служащий индикатором процессов, происходящих в лесном секторе экономики. Представители разных групп интересов обсуждают на ЛКС проекты нормативных правовых актов и точки зрения сторон, по возможности, учитываются. Для поиска путей решений наиболее важных проблем при совете создаются рабочие группы экспертов).

**Устойчивое развитие** – такая модель экономических отношений, когда существующая потребность общества в материальных ресурсах, формирующих благосостояние нынешних поколений людей, удовлетворяется в таких объемах, которые позволяют будущим поколениям использовать природные ресурсы в достаточных размерах при сохранении здоровой окружающей среды.

## **2. Общие положения государственного управления лесами**

### **2.1. Особенности современной модели:**

основывается на *парадигме устойчивого управления лесами*, целью которой является поддержание биологического, ландшафтного разнообразия и продуктивности лесов на приемлемом для лесных экосистем и посильном для общества уровне;

ставится задача достижения баланса экономических, экологических и социальных составляющих лесопользования;

обеспечивает межведомственное взаимодействие и учитывает аргументированные интересы всех заинтересованных сторон при разработке и принятии нормативных правовых актов (далее - НПА), регламентирующих лесные отношения;

четко определяет роль государства и его институтов в обеспечении устойчивого лесного хозяйства:

бюджетные средства, направляемые на поддержку лесного хозяйства, расходуются по целевому назначению под контролем органа государственного управления;

обеспечивается эффективный надзор за соблюдением лесного законодательства;

цены на лесные ресурсы (древесины на корню) устанавливаются рыночными способами и субъекты хозяйствования находятся в равных условиях в отношении доступа к древесным ресурсам и стоимости лесопродукции;

создаются условия для открытой конкуренции хозяйствующих субъектов, обеспечивающие определение реальной стоимости продукции;

разница между неналоговыми платежами и целевыми средствами на воспроизводство лесов поступает в бюджетную систему;

функции нетарифного негосударственного регулирования и контроля системы лесопользования и лесосоуправления, а также цепи поставок лесной продукции от производителя потребителям, обеспечиваются на добровольной основе механизмами национальной и международной лесной сертификации.

## **2.2. Основные задачи:**

1. Устранение прямых связей (административных, финансовых) между структурами, отвечающими за осуществление государственных функций и ведение хозяйства в государственных лесах, в целях минимизации потенциальных конфликтов интересов, обеспечения независимости, прозрачности и нейтральности государственного органа управления лесами.

2. Повышение эффективности лесного хозяйства за счет:

создания самостоятельной структуры, ведущей хозяйство в государственных лесах, с четко определенными обязательствами перед государственным бюджетом;

разработки схем начисления зарплаты на основании результатов работы.

3. Контроль за работой государственного лесного предприятия путем:

закрепления обязанности по осуществлению контроля за лесозаготовительной и лесохозяйственной деятельностью за государственным органом управления лесами;

введения требования об использовании прозрачных бюджетных процедур и систем учета в соответствии с корпоративными стандартами;

финансового аудита аккредитованными независимыми аудиторами.

4. Обеспечение контроля за хозяйственной деятельностью с помощью:

органа управления для осуществления надзора за деятельностью структуры, ведущей хозяйство в государственных лесах;

включения в его состав представителей правительства, а также профессиональных специалистов по лесному хозяйству, охране окружающей среды и корпоративному управлению.

5. Организация продажи древесных и недревесных ресурсов леса на основе конкурсных торгов с тем, чтобы установить «справедливый» уровень рыночных цен; обеспечить открытый равноправный доступ потенциальных потребителей к древесным и недревесным ресурсам леса; ограничение монополистических тенденций в обеспечении сырьевыми ресурсами.

6. Определение необходимого уровня финансирования хозяйственной деятельности в государственных лесах:'

определить количественные показатели по лесохозяйственной и природоохранной деятельности, оценить необходимые инвестиционные требования и эксплуатационные расходы;

обеспечить эффективность затрат на лесные работы при привлечении субподрядчиков, в том числе, из частного сектора;

установить, что размер отчислений в государственный бюджет равен разнице между общей суммой доходов и сметными затратами (часть прибыли остается в распоряжении организации для стимулирования повышения эффективности).

### ***2.3. Функции и их разделение в современной модели государственного управления лесами:***

Функция законодательного и нормативного регулирования - формулирование целей лесной политики, разработка нормативных актов, необходимых для осуществления лесной политики, обеспечивая при этом доступность информации и возможность участия всех заинтересованных групп; данная функция реализуется специально уполномоченным государственным органом;

Функция надзора и контроля - создание институциональной системы, обеспечивающей применение нормативных правовых актов и контроль за их соблюдением во всех лесах независимо от их принадлежности;

Функция собственника - государство как собственник лесов, организует хозяйственную деятельность и получает от нее прибыль. Эта деятельность осуществляется, как правило, коммерческими организациями;

Функция поддержки - действия государства при помощи своих институтов, финансирования и других инструментов с целью создания условий для поддержки и стабилизации долгосрочных функций, выполняемых лесом, охраны лесов, а также развития частного сектора, образования, науки, консультаций лесовладельцев и лесопользователей, лесного мониторинга и др.

#### ***Разделение функций:***

*Нормативная функция:* осуществляется уполномоченным министерством или специализированными департаментами в его составе, которые организуют подготовку проектов нормативных правовых актов в сфере лесного хозяйства, разработку национальной лесной программы, обеспечивают представительство отрасли на международных форумах.

*Функция надзора и контроля:* надзор за соблюдением нормативных правовых актов в сфере лесного и охотничьего хозяйства осуществляется уполномоченным государственным управленческим учреждением (например, Государственная лесная служба). Оно же консультирует заинтересованных, организует и осуществляет охрану лесов от пожаров, осуществляет надзор за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов, поддерживает информационную систему о всех лесах, а также может выполнять иные специализированные функции.

Анализ содержания лесных политик и лесного законодательства зарубежных стран позволяет утверждать, что в них четко закрепляется экономическая ответственность всех субъектов лесных отношений за выполнение условий устойчивого управления лесами.

*Функция собственника:* ведение хозяйственной деятельности в государственных лесах, как правило, осуществляется государственными коммерческими организациями, объединенными в холдинг (концерн, ЗАО, ГАО и т.п.). Коммерческие органи-

зации работают на тех же принципах, что и частные организации; основная цель – получение прибыли.

Хозяйственная деятельность включает весь цикл лесохозяйственных мероприятий, пользование лесными ресурсами (в т.ч. побочное лесопользование, охотничий и экотуризм, рекреационная деятельность, а также общественные функции - охрана природы, обслуживание отдыхающих), хозяйственное управление, инвестиционную деятельность, некоторые административные задачи, передачу лесных ресурсов в краткосрочное пользование и заключение договоров на выполнение лесохозяйственных работ с юридическими и физическими лицами.

#### ***2.4. Финансирование:***

Расходы на осуществление государственных функций (нормативных, надзорных, управленческих), а также на проведение отдельных лесохозяйственных мероприятий в государственных лесах осуществляется из средств государственного бюджета на основании государственных заказов.

Бюджетное финансирование выделяется ежегодно уполномоченным органом государственного управления. Средства бюджета преимущественно, направляются на:

финансирования расходов на содержание государственного органа управления лесами и лесным хозяйством, его территориальных органов, осуществление мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению, охране лесов и борьбе с лесными пожарами, лесозащите, семеноводству, мониторинг лесов, ведение государственного лесного кадастра и учета лесного фонда, лесоустройство, научно-исследовательские и проектные работы, подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров, общественные функции.

Коммерческая деятельность в лесном хозяйстве финансируется из собственных доходов коммерческих организаций. Основные источники дохода:

доход от реализации древесины, как правило, на аукционах (на бирже),  
доход от реализации продукции (работ, услуг), производимой предприятием;  
неналоговые платежи за краткосрочное пользование лесным фондом при продаже древесины на корню,  
поступления из бюджета на производство продукции (работ, услуг) по госзаказу.

Основные расходы: издержки производства; оплата лесохозяйственных работ, выполняемых своими силами и на договорной основе подрядчиками; часть прибыли, направляемой на инвестиции, строительство лесных дорог и социальные нужды.

#### Отчисления в бюджет:

часть прибыли по утверждаемому учредителем (владельцем) нормативу,  
часть неналоговых платежей в установленной норме;  
отчисления государственного лесного предприятия в местный бюджет в районе его деятельности в виде налогов или иных установленных платежей.

#### ***2.5. Этапы преобразований и их содержание:***

первый этап - институциональные вопросы, изменения административного характера (пересмотр национальной лесной политики, разделение лесохозяйственной и промышленной деятельности за счет создания самостоятельных структур и широкого развития рынка лесных услуг; сокращение численности работающих в отрасли и издержек производства);

второй этап – реализация отраслевой политики и стратегии (разработка и реализация на основе нового лесного законодательства реформ, направленных на разделение функций государственного управления лесами и хозяйственного управления);

третий этап – максимальное вовлечение древесных и недревесных ресурсов леса в хозяйственный оборот за счет расширения спектра потребителей и роста конкуренции за сырье; повышение на этой основе доходности лесного хозяйства, решение задач управления окружающей средой и социальных проблем.

*Изменения институционального и административного характера:*

пересмотр лесной политики и законодательства (они должны служить институциональной базой для хозяйствующих субъектов и обеспечить достижение долгосрочных стратегических целей, связанных с устойчивым лесопользованием);

разделение функций государственного управления лесами и управления государственными лесными землями; разделение экономических и надзорных функций;

приватизация предприятий лесной промышленности,

создание учреждений, занимающихся консультированием и надзором;

преобразование государственных лесохозяйственных организаций, занимающихся коммерческой деятельностью, в государственные коммерческие предприятия;

орган управления лесами осуществляет надзор за ведением лесного хозяйства как в лесах, находящихся в собственности государства, так и принадлежащих иным собственникам.

*Изменения в экономике:*

отказ от распределения лесов и древесины через фонды и директивного установления цен на лесопroduкцию;

развитие в государственных лесах сферы услуг (т.е. экономической деятельности на подрядной основе - от посадки леса до продажи сортиментов);

совершенствование системы финансирования и оптимизация финансовых потоков в лесном хозяйстве;

ведение контроля за финансовыми потоками либо со стороны независимого государственного органа, либо аккредитованными частными аудиторами.

В условиях сокращения (прекращения) бюджетного финансирования на период реформирования государство может оказывать различного рода поддержку отрасли: льготное налогообложение организаций, создание целевых внебюджетных фондов, введение «зеленого налога» для участников лесных отношений.

Таким образом, современная модель государственного управления лесами позволяет минимизировать конфликт интересов в сфере лесного хозяйства; повысить доходность лесопользования за счет сокращения издержек производства, комплексного ведения хозяйства, использования рыночных механизмов реализации лесосырьевых ресурсов; повысить эффективность использования лесных ресурсов за счет привлечения малого и среднего бизнеса, развития сферы лесных услуг; сохранять на долгосрочной основе экологические и социальные функции лесов, улучшить прозрачность правовой и институциональной базы лесопользования и лесопользования, осведомленность в этой сфере общественности.

### **3. Особенности и проблемы существующей системы лесопользования в Беларуси и предпосылки для ее оптимизации**

Лесное хозяйство Беларуси прошло длительный путь институциональных преобразований. Радикальные реформирования системы управления отраслью проводились неоднократно, в т.ч. в довоенные годы. Наиболее негативными были последствия объединения лесного хозяйства с лесной промышленностью. В результате подавлялись лесоводственные принципы лесопользования, снижалось качество лесов, истощались запасы. Это сводило к нулю эффект от увеличения объемов заготовки дре-



весины за счет нарушения правил ведения лесного хозяйства. Ввиду очевидности отрицательных последствий таких объединений, неизбежно приходило понимание целесообразности сохранения лесного хозяйства, как самостоятельной отрасли.

Началом системного лесопользования в Беларуси можно считать 1947 год, в котором был впервые создан специально уполномоченный государственный орган управления лесным хозяйством – Министерство лесного хозяйства, а также его территориальные органы – шесть областных Управлений лесного хозяйства, а в их составе 86 государственных лесохозяйственных предприятий (лесхозов). В то время на Минлесхоз были возложены функции, сохранившиеся в своей сущности до настоящего времени – нормотворческие, хозяйственные, контрольные и другие. Сохранилась и трехуровневая лесохозяйственная вертикаль: Минлесхоз – областной лесохозяйственный орган – лесхоз. Впоследствии, после распада СССР в составе Минлесхоза был создан ряд специализированных организаций для поддержки лесного хозяйства: учебный центр, центр лесозащиты, охотоустройства и другие (рис. 1).

В разные периоды времени (1953 г., 1956 г., 1966 г., 2001 г., 2004 г.) Министерство лесного хозяйства то упразднялось (в том числе с передачей управления лесами и лесным хозяйством под юрисдикцию других министерств и ведомств), то воссоздавалось. В периоды переподчинения лесохозяйственных организаций другим министерствам, уровень ведения лесного хозяйства неизменно падал. Это обуславливалось тем, что лесохозяйственная деятельность играла роль вспомогательной по отношению к основному отраслевому производству, сопровождалась высокой степенью эксплуатации лесных ресурсов, нарушением лесоводственных правил. Очевидность такой ситуации становилось основной причиной восстановления Минлесхоза.

Соответственно переподчинялись и областные Управления лесного хозяйства. В период с 1966 по 1988 год они входили в состав облисполкомов. Этот период характеризуется интенсивным расширением промышленной деятельности в лесхозах, в основном по выпуску пиломатериалов. В настоящее время сфера промышленной деятельности лесхозов не только сохраняется, но с каждым годом наращивает производственные мощности и объемы выпуска продукции.

В 1973 году на Минлесхоз распоряжением Правительства было возложено ведение охотничьего хозяйства, а в 2006 году – государственное управление этим хозяйством и государственный контроль за его ведением. Несмотря на столь существенное расширение сферы деятельности, каких-либо организационно-структурных преобразований в системе управления лесным хозяйством не проводилось.

В обобщенном виде направления деятельности современного лесного хозяйства Беларуси представлены следующим образом:

собственно лесное хозяйство с годовым объемом производства 616,6 млрд. руб. (лесоводство, охрана и защита лесов, осуществление госконтроля за ведением лесного хозяйства и лесопользованием); лесхозы одновременно являются лесопользователями;

охотничье хозяйство (управление, ведение хозяйства, контроль) с объемом охотхозяйственного производства 5,74 млрд. руб. Лесхозы являются одновременно охотпользователями, арендуя с этой целью, находящиеся в их оперативном управлении участки леса на основании решений местных органов власти;

промышленная деятельность (лесозаготовки в спелых лесах, лесопиление, деревопереработка и др.) с объемом производства 279,1 млрд. руб.

Институциональная структура лесного хозяйства представлена на рисунке 1.

Активная лесопромышленная деятельность лесхозов в условиях, когда в соответствии с законодательством на них возложены функции организации лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, выдачи разрешительных документов лесопользователям на заготовку древесины и использование других ресурсов леса и осуществления лесного контроля, другими субъектами лесного сектора, может рассматриваться как фактор, ограничивающий свободный доступ участников лесных отношений к древесному сырью, создающий неравные условия конкуренции в сфере лесного бизнеса.

В осуществлении государственного лесного контроля, как составного и важного компонента общей системы лесопользования, помимо Минлесхоза и его территориальных органов, в порядке установленном законодательством, участвует Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальные органы, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь. Правом лесного контроля наделены также местные органы самоуправления.

Контроль осуществляется достаточно интенсивно. Однако он во многом дублируется, направления контроля по вышеуказанным органам государственного управления не разделены, что снижает его эффективность. Такая система контроля также создает для лесхозов чрезмерные нагрузки с отвлечением их в процессе перманентных проверок от выполнения своих функций. По существу одни государственные органы, наделенные правом госконтроля, контролируют организации, подчиненные другому государственному органу, обладающего таким же правом.

Работники лесхозов низшего звена управления – лесники (около 12 тыс. чел.) в соответствии с законодательством отнесены к должностным лицам государственной лесной охраны и наделены правом осуществления госконтроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов. Однако они привлекаются к выполнению лесозаготовительных и иных работ в качестве рабочей силы.

Сложившаяся система надзора и контроля требует упорядочения. Она должна быть ориентирована, прежде всего, на надлежащий надзор в сфере правоприменения и законности рубок леса, а не на проверки технических и технологических аспектов лесоводственного характера, что свойственно контролирующим органам.

Важнейшей составной частью лесопользования является обеспечение экономической жизнеспособности отрасли. Взятый в лесном хозяйстве Беларуси курс на самофинансирование и наблюдаемое устойчивое продвижение в этом направлении, обусловленное ростом объемов продаж древесины рыночными способами, в целом по отрасли ежегодно увеличивает лесные доходы и уменьшает долю затрат на ведение лесного хозяйства из средств республиканского бюджета (2001г. - около 70%, 2011г. – немногим более 30%).

Однако во многих лесхозах самофинансирование - это трудноразрешимая задача по ряду объективных факторов (большая площадь особо охраняемых природных территорий, на которых запрещено или ограничено лесопользование, радиоактивно загрязненные леса с таким же режимом пользования лесными ресурсами, малая доля спелых лесов и т.д.). Поэтому весьма важно определить «потолок» возможного самофинансирования и более четко определить механизмы экономических отношений не только с бюджетом, но и внутри отрасли.

Впервые на республиканском уровне необходимость совершенствования системы лесопользования и производственной структуры отрасли была официально отмечена в Концепции устойчивого развития лесного хозяйства Республики Беларусь до

2015 года (1996 г.) и Стратегическом плане развития лесного хозяйства Беларуси до 2015 года (1998 г.). Положения этих документов нашли отражение в Программе действий Правительства по повышению эффективности работы лесохозяйственного комплекса республики ...», утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь 07.03.2004 г. № 245. Были также соответствующие поручения Президента Республики Беларусь (1998, 2006 гг.).

В этих документах основное внимание акцентировалось на вопросах отделения от лесного хозяйства цехов деревопереработки и перехода отрасли на самофинансирование. Продвижение на пути к самофинансированию, как отмечено выше, осуществляется достаточно последовательно.

Относительно отделения деревоперерабатывающих производств ситуация неоднозначная. Их количество в 2001 г. составляло 124, в настоящее время – 71, но объемы переработки древесины не уменьшились и составили в 2010 году 1,2 млн. м<sup>3</sup>, в том числе около 900 тыс.м<sup>3</sup> – пиловочного сырья, или почти четвертая часть в общем объеме его производства. Рентабельность работы этих производств не высока.

Затянувшийся процесс отделения от лесхозов цехов деревообработки во многом обусловлен не последовательной политикой Правительства и Минлесхоза, вышеуказанное Постановление Правительства от 07.03.2001 г. № 245 отменено. Однако намерение завершить этот процесс до конца 2015 года вновь подтверждено совместным решением Минэкономики и Минлесхоза от 14.03.2011г. №05-01-16/195, о чем проинформировано Правительство.

В Государственной программе развития лесного хозяйства на 2011-2015 г.г., утвержденной Правительством Республики Беларусь в 2010 году, в разделе «Совершенствование структуры управления» предусмотрено проведение эксперимента на базе шести лесхозов, заключающегося «в отработке возможных вариантов совершенствования действующей системы управления лесным хозяйством с учетом разделения деятельности на лесохозяйственное производство и производственную деятельность (лесозаготовка и деревообработка)». Механизм такого эксперимента не определен, но предполагается, что по его результатам будут созданы новые производственные структуры с правом юридического лица в системе лесного хозяйства, с функциями лесозаготовок и деревообработки.

## **2.1.2. Рекомендации по совершенствованию системы лесопользования и лесопользования в Беларуси с учетом международного опыта.**

### **1. Наиболее эффективные модели государственного управления лесами**

Позитивный зарубежный опыт эффективной организации управления лесами и лесопользования может служить определенным ориентиром в процессе совершенствования системы лесопользования, экономического механизма хозяйствования и повышения эффективности лесопользования в Беларуси.

Широкий обзор особенностей лесопользования в странах Европы, СНГ, Северной Америки был выполнен в отчете экспертов в 2010 году. При этом было показано, что к числу европейских государств с наиболее эффективными в настоящее время системами государственного управления лесами можно отнести Финляндию, Польшу, Латвию, Эстонию, Австрию. В качестве примеров детально рассмотрим системы управления государственными лесами Финляндии и Польши. Отдельные, наиболее эффективные элементы этих систем, а также практики институциональных преобразований в лесном хозяйстве могут быть использованы в Беларуси.

#### **1.1 Управление государственными лесами в Финляндии**

Финляндия - одна из наиболее лесистых стран Евросоюза (лесистость составляет около 75%). Доля частных лесов составляет 61%, государственные леса - 25%, промышленные компании - 9%, другие лесовладельцы (община, церковь) - 5%. Частных лесовладельцев в Финляндии насчитывается свыше 466 тысяч; средняя площадь частного лесного владения - около 35 га.

Общий запас древесины на корню превышает 2 млрд.м<sup>3</sup>. Валовой прирост древесины в среднем по стране составляет около 97,1 млн.м<sup>3</sup> в год, из которых на сосну приходится 47,4 млн.м<sup>3</sup>, ель - 27,7 млн.м<sup>3</sup>, березу - 17,8 млн.м<sup>3</sup>, осину - 4,2 млн.м<sup>3</sup>. В среднем прирост составляет 4,2 м<sup>3</sup>/га (данные предыдущей инвентаризации - 3,8 м<sup>3</sup>/га). На коммерческие лесозаготовки и естественную убыль приходится около 68 млн.м<sup>3</sup>. Таким образом, запасы лесных ресурсов в стране ежегодно увеличиваются почти на 29 млн.м<sup>3</sup>. Наибольшая доля прироста лесных ресурсов приходится на частные леса - 70%, в государственных лесах она составляет - 13,5%, в лесах промышленности - 10%, в остальных - 6,5%.

Распределение лесных ресурсов по породам древесины по данным 10-й инвентаризации лесов характеризуется следующими данными: сосна – 50% (ранее - 47%), ель – 30% (ранее - 34%), береза - 16,1% (ранее - 15,3%). Их распределение по качеству, объемам и видам древесного сырья:

Лесной кластер играет значительную роль в экономике Финляндии и дает почти четверть национального валового продукта.

#### ***Основные этапы формирования современной модели лесопользования.***

Для управления государственными лесами Финляндии в 1859 году Национальным лесным советом была образована Лесная служба (Metsähallitus).

В процессе структурной реформы Лесной службы (1987–1994 гг.) на ее основе было сформировано государственное предприятие, основными держателями акций которого являются Министерство сельского и лесного хозяйства и Министерство охраны окружающей природной среды.

Лесной закон (1996) определил задачи Лесной службы - обеспечить устойчивое и доходное использование доверенных в ее распоряжение природных ресурсов и

иною имущества, учитывая интересы по охране и необходимому увеличению биоразнообразия. Как коммерческое предприятие, Лесная служба не имеет права контроля исполнения лесного и природоохранного законодательства.

### ***Разделение функций:***

Функцию законодательного и нормативного регулирования выполняет уполномоченный орган государственного управления лесным хозяйством - Министерство сельского и лесного хозяйства. В его составе действует Департамент лесного хозяйства, который отвечает за разработку и реализацию политики в области ведения лесного хозяйства, способствует выполнению национальных программ в сфере устойчивого и рационального использования лесов. В стране реализуются пятилетние программы развития лесного хозяйства, которые контролируются Министерством сельского и лесного хозяйства.

Особенностью финской системы государственного управления и регулирования является и то, что департамент может возложенные на него задачи решать и через структуры, находящиеся в ведении других министерств.

Министерству сельского и лесного хозяйства подчинены Центр развития лесного хозяйства «Тарио» (90 чел.), который координирует деятельность 13 региональных лесных центров (1200 чел.); Научно-исследовательский институт леса «МЕТЛА» (1000 чел.); Лесная служба «Metsähallitus» (2000 чел.).

*Региональные лесные центры* предоставляют в услуги по составлению лесных планов для лесовладельцев, выполнению работ по улучшению лесных земель (мелиорация, строительство и ремонт лесных дорог), а также обучение и консультации лесовладельцев. Кроме того, эти центры осуществляют контроль за исполнением лесного законодательства и предоставляют государственные дотации для лесовладельцев. На содержание региональных лесных центров ежегодно затрачивается около 100 млн.Евро (в т.ч. около 50% - государственные дотации, остальное – средства частных лесовладельцев).

*Центр развития лесного хозяйства «Тарио»* представляет собой научно-внедренческую организацию, подчиненную Министерству сельского и лесного хозяйства и работающую в тесном контакте с лесными центрами, НИИ и университетами. Основная цель – лесовыращивание. Кроме того, он помогает заинтересованным организациям решать задачи, связанные с лесным фондом и лесоустройством, трансформируя в практическую плоскость лесную политику, законодательство, знания и научные разработки в области лесного хозяйства, а также предлагает практические решения для организаций лесного хозяйства, в том числе по сокращению издержек производства, планированию лесоустроительных мероприятий, проектированию и строительству лесовозных дорог.

Примерно 60% всех лесовладельцев заказывают в центре бизнес-планы развития своих лесов на 5 лет. Эти планы утверждаются министерством, а лесоустройство контролирует точность лесозаготовок и запасы древесины в разрезе лесовладельцев в течение 13 лет. Таким образом, осуществляется координация и контроль за развитием лесного хозяйства всей страны. Центр издает лесной журнал, имеет дочернее предприятие по выращиванию саженцев и заготовке лесных семян. В 2009 г. доходы от коммерческой деятельности составили 16 млн.Евро.

*НИИ леса «МЕТЛА»* решает важные государственные задачи: инвентаризация лесов, мониторинг их санитарного состояния, определение методов и правил измерения лесных ресурсов, лесная селекция и т.д. «МЕТЛА» самостоятельно проводит научную, издательскую и иную деятельность, не связанную с государственным

управлением и регулированием; способствует уходу за лесами и рациональному использованию лесных ресурсов с экономической, экологической и социальной точек зрения. Она содержит свои научно-опытные и охраняемые территории, в т.ч. селекционные станции и национальные парки (управляет 86 тыс.га лесов).

Функции контроля выполняют специализированные структурные подразделения Министерства сельского и лесного хозяйства и Министерства охраны окружающей природной среды, в рамках своей компетенции.

Функции управления хозяйственной деятельностью выполняет *Лесная служба*, которая подотчетна Министерству сельского и лесного хозяйства и Министерству охраны окружающей природной среды. Эти министерства, как уполномоченные органы правительства, во взаимодействии ежегодно определяют цели и задачи службы в сфере лесного хозяйства и оказания природоохранных услуг. Экономические и другие цели устанавливаются Парламентом через государственный бюджет.

Лесная служба осуществляет непосредственное управление государственными лесами. Основные функции: ведение экологически ориентированного лесного хозяйства с учетом интересов пользователей и потребителей; природоохранная деятельность. Она действует в форме государственного предприятия (концерна). Стратегией развития Лесной службы, утвержденной правительством в 2001 г., предусмотрено отделение бизнеса от общественной деятельности. В основе стратегии девиз - "Рост. Международное сотрудничество. Прибыль".

Лесную службу возглавляет исполнительный директор; в совет директоров входят представители двух ключевых министерств - Министерства сельского и лесного хозяйства и Министерства окружающей среды, а также представители других держателей акций. Персонал Лесной службы насчитывает – 2100 чел.; кроме того, для выполнения работ в лесу ежегодно привлекаются более 800 контракторов.

Лесная служба управляет государственными земельными и водными территориями, осуществляя уход за ними и их эксплуатацию таким образом, чтобы извлечь максимальную пользу для страны. Она ведет коммерческую деятельность и решает некоторые административные задачи. В распоряжении Лесной службы находится около 9 млн.га государственных земель и 3 млн.га водоемов (примерно треть общей площади Финляндии). Из 35 имеющихся в Финляндии национальных парков 32 управляются Лесной службой, а 3 - «METLA».

В соответствии с Законом о Лесной службе она призвана обеспечить устойчивое и доходное использование переданных в ее распоряжение природных ресурсов и иного имущества, с учётом необходимости их охраны и сохранения биоразнообразия. Как коммерческое предприятие, Лесная Служба не имеет права осуществлять контроль за исполнением лесного и природоохранного законодательства.

В состав Лесной службы, как концерна, входят коммерческих организации, структуры, выполняющие общественные задачи, и компании с ограниченной ответственностью (КОО). Решение общественных задач финансируется из бюджета. КОО работают по правилам частных компаний:

- продают или сдают в аренду лесные участки;
- приобретают в государственную собственность земли в целях создания природоохранных территорий;
- сдают в аренду домики и оказывают рекреационные услуги, в том числе для целей туризма, охоты и рыболовства;
- оказывают лесоводческие услуги как внутри страны, так и за рубежом;
- реализуют лесные семена и посадочный материал;

оказывают внутри страны и за рубежом информационные услуги по использованию природных ресурсов, развитию лесного хозяйства и охране биоразнообразия.

Самая большая по объемам услуг бизнес-структура «Лесное хозяйство». На ее долю приходится 90% оборота и 95% прибыли Лесной службы. Бизнес-структура поставляет круглые лесоматериалы лесной промышленности (ежегодно - 4,8 млн.куб.м), а также другие виды лесопродукции и управляет коммерческими лесами. Лесозаготовительные и лесохозяйственные работы выполняются подрядчиками на подрядной договорной основе.

Ежегодный объем заготовки древесины в 2003 году составил 4,8 млн.м<sup>3</sup> при приросте в государственных лесах 8,9 млн.м<sup>3</sup>. Пятая часть потребности страны в энергоресурсах удовлетворяется за счет древесного топлива. Для производства лесных культур (более 95 тыс.га в год) в питомниках ежегодно выращивается свыше 165 млн.шт. посадочного материала с закрытой корневой системой. Механизировано производят посадку лесных культур на 5% площади, при этом используются лесопосадочные машины, которые агрегируются на экскаваторах.

Рекреационные услуги (рыбалка, охота, туризм и другие) – оказывает "Вайлд Норд";

Производством семян и посадочного материала для всех групп лесовладельцев занимается АО "Форелия".

Информационные услуги по использованию природных ресурсов, развитию лесного хозяйства, другие проекты предоставляют АО "Индуфор" и АО "Метсяхаллитус Консалтинг".

Предприятие "Лаатумаа" продает и сдает в аренду лесные участки, приобретает в распоряжение государства земли для создания природоохранных территорий.

Государственные задачи Лесная служба решает с использованием бюджетных средств, причем не только из средств, выделенных Министерством сельского и лесного хозяйства. Значительная часть их поступает из Министерства охраны окружающей среды.

Годовой оборот организаций, входящих в Лесную службу, составляет около 300 млн.Евро, в том числе примерно 30% - чистая прибыль после уплаты налогов (свыше 60% из нее перечисляется государству, более 10% - направляется на инвестиции и проекты).

Кроме того, в сфере лесного хозяйства в Финляндии работают лесоводственные объединения, частные предприниматели, обслуживающие участников лесного сектора, и транснациональные лесопромышленные компании.

Лесоводственные объединения (Metsänhoitoyhdistys) - организации, создаваемые частными лесовладельцами для взаимопомощи и защиты своих интересов. Они оказывают лесовладельцам помощь при ведении лесоторговли, а также при планировании и реализации лесоводственных мероприятий. В Финляндии - около 150 лесоводственных объединений (1800 человек).

Деятельность частных лесовладельцев координирует Совет лесовладельцев. Он предоставляет информацию о рынках древесины и ценах на нее, работает с профсоюзами, региональными и местными управлениями лесами. Целью работы 8 региональных союзов лесовладельцев является развитие «семейных лесных хозяйств», проведение ухода за лесами в регионах, а также руководство 112 лесными управлениями на местах для содействия лесовладельцам в области лесопользования, продажи древесины, выполнения лесохозяйственных работ для улучшения качества лесов и повышения профессиональных знаний и навыков лесовладельцев.

Частные предприниматели предоставляют лесовладельцам услуги по планированию лесоводственных мероприятий, составлению лесных планов и выполнению работ на практике. Кроме того, они занимаются закупками древесины, оказывая помощь и при проведении лесоводственных мероприятий.

***Роль государства в повышении эффективности лесного хозяйства:***

Ежегодные затраты на лесовосстановление и уход за лесом в Финляндии превышают 240 млн.Евро. Три четверти из них финансируются из средств лесовладельцев, четверть – из бюджета. Государство также дотирует нерентабельные лесохозяйственные мероприятия, но целесообразные для народного хозяйства страны (к примеру, рубки ухода в молодняках), а также проводит активную политику в целях повышения экономической эффективности использования лесных ресурсов.

В 2007 г. Министерство сельского и лесного хозяйства уточнило приоритеты Национальной лесной программы. Выработаны компенсационные меры, направленные на смягчение последствий резкого сокращения импорта российской древесины. В соответствии с ними, в лесное хозяйство страны должно быть инвестировано в период с 2008 по 2011 гг. дополнительно от 239 до 287 млн.Евро. Основная часть средств должна быть использована на улучшение транспортной инфраструктуры – лесных автомобильных дорог, железных дорог, водных путей.

Приняты меры, направленные на поддержку лесовладельцев, подготовку кадров и сокращение налогов, стимулирующие заготовку древесины в частных лесах. На пять лет полностью освобождены от налогов доходы, получаемые лесовладельцами от продажи древесины при проведении коммерческих рубок ухода (прореживаний). Дополнительно полученная при таких рубках балансовая хвойная и лиственная древесина восполнит дефицит импортного сырья для целлюлозно-бумажной промышленности.

В 2008 г. Правительством было принято решение о временном введении налоговых льгот для продавцов круглого леса. Продавцы леса, заключившие сделки в период с 01.04.2008 г. по 01.01.2010 г., при определении налогооблагаемого дохода получали налоговый вычет в размере 50%. В течение 2010 г. вычет составлял порядка 25%, что стимулировало торговлю круглым лесом и способствовало повышению конкурентоспособности финского сырья.

Потребности Финляндии в древесном сырье на сегодняшний день удовлетворяются, в основном, за счет внутренних ресурсов и частично обеспечиваются за счет импорта. В 2008 г. Финляндия импортировала, по данным Ассоциации лесной промышленности Финляндии, 20,2 млн.м<sup>3</sup> круглого леса, что на 2,2 млн.м<sup>3</sup> больше, чем годом ранее. (в 2007 г. - 18,0 млн.м<sup>3</sup>). Из общего объема импортируемой древесины 60% (12,02 млн.м<sup>3</sup>) приходится на Россию, 17% - на государства Балтии, 23% - на другие страны.

***Основные выводы об эффективности финской модели лесоправления:***

1. Государство может быть реальным и эффективным собственником лесов, ведущим лесное хозяйство рациональным способом.

2. Лесовладелец в лице государства старается сам вести хозяйство наилучшим способом. Интенсивное лесное хозяйство дает значительно больше дохода: гораздо выгоднее пройти лес рубками несколько раз до момента снятия главного урожая.

3. Ускоренное формирование приспевающих древостоев за счет многократных рубок ухода позволяет сократить оборот рубки и повысить съем древесины с одного



гектара в 2-3 раза. В связи с заготовкой большего количества древесины с ограниченной площади существенно снижаются транспортные затраты на перевозку леса.

4. Лесное хозяйство в государственных лесах ведется комплексно, на коммерческой основе государственными коммерческими предприятиями. Они напрямую заинтересованы в повышении своей доходности, в том числе за счет разнообразия производимой продукции и предоставления на платной основе широкого спектра услуг, связанных с лесным хозяйством.

5. Государство, как собственник лесов, реально заинтересовано в инвестициях в лесной фонд и развитие его инфраструктуры, включая строительство лесных дорог, без которых интенсивное лесное хозяйство невозможно.

6. Адресная финансовая поддержка государства в вопросах развития инфраструктуры земель лесного фонда, воспроизводства и охраны лесов обеспечивает эффективность лесохозяйственного производства и его многоцелевой характер.

## **1.2 Управление государственными лесами в Польше**

Леса Польши находятся в государственной (78,2%) и частной собственности. Частные леса принадлежат физическим лицам (16,6%) и негосударственным организациям (1,1%). На долю национальных парков, коммунальных и иных общественных лесов приходится 4,1%. Лесистость территории - 28,8%; общий запас древесины на корню составляет 1,73 млрд.м<sup>3</sup>, средний текущий прирост – 6,6 м<sup>3</sup>/га (в государственных лесах текущий прирост - 8,5 м<sup>3</sup>/га). Средний запас древесины на одном гектаре за последние 35 лет увеличился в государственных лесах со 145 до 211 м<sup>3</sup>/га. Основные площади занимают насаждения в возрасте 21-60 лет. Площадь спелых и приспевающих насаждений (возраст более 80 лет) в послевоенный период возросла с 0,9 млн.га до 1,5 млн.га (2001 г.) и в ближайшее десятилетие достигнет оптимального уровня. В 2001 г. было заготовлено 26,7 млн.м<sup>3</sup> древесины (56% текущего прироста). Общий объем заготовок за последние 10 лет вырос почти на 30%.

Структура ассортимента лесопроductии государственных лесов (30,4 млн.м<sup>3</sup> в 2005 г.):

пиловочник хвойных пород	- 30,1%
пиловочник лиственных пород	- 7,3%
хвойный баланс	- 31,9%
лиственный баланс	- 12,6%
топливная хвойная древесина	- 2,7%
топливная лиственная древесина	- 3,2%
мелкотоварная древесина	- 7,3%
хвойная древесина для производства фанеры и шпона	- 0,2%
лиственная древесина для производства фанеры и шпона	- 1,0%
рудничная стойка	- 2,3%
другое	- 1,4%

### ***Основные этапы формирования современной модели лесопользования.***

Реформирование государственной системы лесопользования заняло 6 лет (1992-1998 г.). Отдельные его элементы были использованы в других государствах Центральной Европы. Главным правовым документом, регламентирующим ведение лесного хозяйства, стал Закон о лесах, принятый в 1991 г. В 1997 г. в него были внесены изменения и дополнения.

Первый этап. На государственном уровне было принято решение о прекращении массовой приватизации лесов. В некоторых регионах был проведен выкуп частных лесов в собственность государства (реприватизация). Отделены лесохозяйственная и промышленная деятельность в надлесничествах (аналоги белорусских лесхозов). Деревообрабатывающие цеха выведены из системы лесного хозяйства. Реформирована структура управления государственными лесами и сокращена численность персонала надлесничеств. Осуществлено разделение законодательной и нормативной функции и функции управления хозяйственной деятельностью. Надлесничества получили возможность реализации лесопродукции по рыночным ценам. Объем бюджетного финансирования лесного хозяйства сократился, в то же время отрасли на определенный срок были предоставлены налоговые льготы.

Второй этап. Получили развитие подрядные работы в лесу. В качестве контракторов выступили бывшие работники надлесничеств. Им была предоставлена возможность выкупить по остаточной стоимости машины и механизмы и оформиться как юридическим лицам. В 2003 г. в действовало более 7,5 тысяч юридических лиц, работающих в сфере лесных услуг на условиях подряда. 43% из них были представлены 1 работником, 50% - 2-10 работниками. К 2005 году общее количество юридических лиц-контракторов сократилось почти наполовину (4718), они стали укрупняться, наращивать техническую оснащенность.

Третий этап. За счет собственных средств было проведено техническое перевооружение надлесничеств, внедрение в лесохозяйственную практику современных информационных и ГИС-технологий, новой лесной техники и механизмов, системы учета древесины. Лесное хозяйство работает на условиях самофинансирования. За счет достаточно высоких цен на лесопродукцию, доход от реализации древесины, с учетом налоговых платежей, превышает затраты на ведение хозяйства.

#### ***Основные правила управления государственными лесами Польши:***

финансовая независимость от государственного бюджета, прибыльность, отсутствие максимизации прибылей, лесной налог вместо корпоративного; другие налоги – для частных компаний; ведение хозяйства в пределах всего лесного фонда; наличие стабилизационного фонда; осуществление внутреннего аудита и лесопатологического мониторинга; разрешено проводить все виды деятельности, включая продажу круглого леса; планирование работ на основе 10-тилетнего плана управления лесами; выполнение лесных работ на основе субподряда; профилактика нарушений лесного законодательства и надзор в этой сфере; профилактика, контроль и мониторинг лесных пожаров; широкое использование информационных технологий.

#### ***Разделение функций:***

Функцию законодательного и нормативного регулирования выполняет Министерство охраны окружающей среды, в составе которого имеется Департамент лесного хозяйства, охраны природы и ландшафтов. В Парламенте действует постоянная комиссия по охране окружающей среды и лесному хозяйству.

Функции надзора и контроля реализуются на нескольких уровнях: Министерство охраны окружающей среды контролирует государственные леса; руководители региональной и местной исполнительной власти - частные леса. Руководитель регионального воеводства на основе специального соглашения может передать свои

надзорные функции директору Региональной дирекции государственных лесов (РДГЛ). Подобным образом руководитель местной исполнительной власти может передать свои надзорные функции надлесничему государственных лесов. Руководитель РДГЛ государственных лесов и надлесничий выполняют надзорные функции, переданные им главой воеводства или местной администрации после выделения на эти цели средств.

Контрольно-ревизионная деятельность подчинена Министерству окружающей среды, независима от региональных дирекций и не связана с производством. Непосредственно ее осуществляет Отдел контроля ГДГЛП под руководством министерства. Для осуществления контроля и ревизионной работы на местах организовано 11 региональных инспекций численностью 6-12 человек. В составе региональных инспекций имеются специалисты лесного хозяйства с высшим образованием и стажем работ в лесном хозяйстве не менее 8 лет и бухгалтеры-ревизоры с экономическим образованием. Региональные инспекции планируют работу на год и согласовывают ее с ГДГЛП. Комплексные ревизии проводятся в надлесничествах один раз в 5 лет в течение 100 дней, финансовые и тематические - по необходимости. Материалы ревизии представляются региональной дирекции, которая рассматривает их и реагирует. Генеральная дирекция ежегодно рассматривает работу региональных инспекций.

Функция управления хозяйственной деятельностью. Государственные леса, как источник сырьевых ресурсов, находятся в ведении Государственного казначейства. Незначительной частью государственных лесов (около 1%) ведают местные администрации.

Управление хозяйственной деятельностью в лесах, принадлежащих государству, осуществляется Государственной лесной компанией «Генеральная дирекция государственных лесов Польши» (78,4%) (ГДГЛП) и национальными парками (2%). В лесах, контролируемых другими министерствами и ведомствами, - Агентством сельскохозяйственной собственности при государственном казначействе (1,5%).

ГДГЛП определяет стратегию управления и пользования государственными лесами, осуществляет координацию деятельности региональных дирекций, финансовую поддержку мероприятий отраслевого значения по охране и защите леса, а также лесному образованию и науке. Она располагает стабилизационным фондом, который формируется за счет отчислений надлесничеств (14% от объема средств, полученных от продажи древесины). Средства фонда используются для выравнивания финансовых возможностей надлесничеств, имеющих разные природные и экономические условия ведения лесного хозяйства. Кроме того, они направляются на административные и научные цели, создание лесной инфраструктуры, лесоустойчивое проектирование и т.п.

ГДГЛП является монополистом и имеет возможность реализовать на внутреннем рынке весь спектр заготавливаемой древесины по европейским ценам. Это делает нецелесообразным экспорт круглого леса. ГДГЛП управляет более чем 250 охотничьими хозяйствами, около 200 из которых являются пунктами воспроизводства диких животных. Общая площадь угодий - 1,8 млн.га, из которых на леса приходится 1,17 млн.га (62,9%). За ведение охотничьего хозяйства на этой территории в 2001 году отвечало 164 лесничих или других работников, имеющих специальную подготовку в части охотничьего хозяйства. Охота, особенно иностранных туристов, является главным источником доходов охотничьего хозяйства. Существенные доходы приносят гостиничные услуги в охотничьих домах. В значительных объемах осуществля-

ется побочное лесопользование. В 2005 году доходы ГДГЛП составили около 1,25 млрд.Евро, в т.ч. от продаж древесины – более 1 млрд.Евро.

В состав ГДГЛП входят 17 Региональных дирекций государственных лесов (РДГЛ), в ведении которых находятся надлесничества (лесхозы) и 5 специализированных предприятий, в том числе обеспечивающих техническую поддержку, подготовку кадров.

РДГЛ имеет отделы лесоустройства, охраны лесов, информационной политики и охотничьего хозяйства, технического прогресса и т.п. Основные направления деятельности: лесовосстановление и лесная селекция; природоохранная деятельность и экологическое просвещение; лесохозяйственное хозяйство; охрана и защита лесов; связи с общественностью.

Функции надлесничеств - лесовыращивание, природоохранная деятельность, защита лесов от болезней и вредителей и контрольные функции.

Лесохозяйственные организации Польши имеют льготы по основным общегосударственным налогам (НДС и налог на прибыль), но платят специализированный лесной налог. Лесной налог совмещает в себе земельный налог и плату за лесные ресурсы. До 2000 года в соответствии с Лесным кодексом и Законом о лесах от уплаты лесного налога освобождались леса возрастом до 40 лет; леса, занесенные в реестр памятников природы, входящие в состав заповедников и национальных парков, а также насаждения, выполняющие экологическую функцию. С 2000 года леса старше 40 лет и входящие в состав заповедников и национальных парков, а также насаждения, выполняющие экологическую функцию подлежат налогообложению, однако по решению Сейма Польши для них установлены льготные условия налогообложения, а для лесов, находящихся в собственности коммун, снижены ставки налога. Налог платится владельцами леса, надлесничествами или арендателями лесов. Попенная плата не взимается.

Практически все работы в лесу выполняют специализированные фирмы или подрядчики. Расценки на выполнение работ в лесу устанавливаются ГДГЛП по согласованию с Ассоциацией работников (профессиональным союзом). Реальная цена устанавливается по результатам конкурса. Контроль за ходом и результатами работ осуществляется лесничими и инженерами по надзору надлесничеств. Выполненные работы принимают специальные комиссии.

В рамках ГДГЛП действует лесная служба, основной задачей которой является управление государственными лесами (включая охрану и контроль). Непосредственной борьбой с правонарушениями занимается лесная стража, действующая в составе Лесной службы. Руководит лесной стражей главный инспектор, подчиненный непосредственно генеральному директору ГДГЛП. Посты лесной стражи организованы в надлесничествах, а группы быстрого реагирования - в РДГЛ. Лесная стража выполняет также обязанности охотничьих стражей, стражей охраны природы и стражей рыбного хозяйства, их заместители, инженеры надзора, лесничие, подлесничие наделены полномочиями и обязанностями лесных стражников.

Большое значение придается связям с общественностью. Широко внедряются новые подходы к организации устойчивого эколого-ориентированного лесного хозяйства и экологического просвещения. Эффективна система экологического воспитания учащейся молодежи. Во всех надлесничествах созданы экологические тропы, имеются памятники природы, музеи леса.

### ***Роль государства в повышении эффективности лесного хозяйства:***

Доля средств, выделяемых на лесное хозяйство в общих затратах государственного бюджета составляет около 0,1%. Три четверти бюджетных дотаций поступают через профильное министерство, остальные - через бюджет воеводств. Треть этой суммы - финансирование национальных парков и природных парков регионального значения. Остальные направляются на:

покупку лесов и земель для лесоразведения и возрождение этих земель;  
реализации национальной программы по повышению лесистости и проведение лесоводственных мероприятий, связанных с этой программой;

мероприятия по защите лесов от опасности их загрязнения и ухудшения качества из-за выбросов в атмосферу и стихийных бедствий

проведение общенациональной лесной инвентаризации, обновление информационной базы о государственных лесах, ведение базы данных о лесных ресурсах и состоянии лесов;

составление планов ведения хозяйства в заказниках компании и внедрение этих планов;

обучающие мероприятия по пропаганде лесных ценностей населению (создание демонстрационных площадок, разработка лесных маршрутов);

Частные лесовладельцы получают финансовую поддержку из:

государственного бюджета на:

лесоразведение (полностью или частично), реконструкцию насаждений;

составление плана лесоустройства или проведение инвентаризации (на участки до 10 га);

работы, возникающие вследствие стихийных бедствий, лесных пожаров (если невозможно установить виновного);

регионального фонда охраны окружающей среды и управления водными ресурсами на:

лесоразведение, составление плана лесоустройства, лесного фонда на лесоразведение на малорентабельных сельскохозяйственных землях и т.п.

ГДГЛП за свой счет проводит мероприятия по защите леса от вредителей и болезней в частных лесовладениях, консультирует владельцев относительно ведения лесного хозяйства; в отдельных случаях предоставляет саженцы древесных пород и кустарников для проведения посадки в соответствии с лесоустроительным планом.

### ***Основные выводы об эффективности польской модели лесоправления:***

1. Разделение лесохозяйственной и промышленной деятельности в условиях открытой экономики и востребованности древесного сырья на внутреннем рынке способствовали повышению прибыльности надлесничеств и финансовой независимости их от государственного бюджета.

2. Широкое использование подрядных работ позволило существенно сократить издержки производства, сократить штаты и непроизводительные расходы, освободить лесоводов от выполнения несвойственных им функций ведения промышленной деятельности. Это способствовало переходу на качественно новый уровень ведения лесного хозяйства, улучшению условий оплаты труда и повышению имиджа профессии лесоведа в обществе.

3. Введение дифференцированного лесного налога вместо корпоративного, а также наличие в системе лесного хозяйства собственного стабилизационного фонда способствовала экономически устойчивой работе организаций, широкому техническому и технологическому переоснащению лесохозяйственного производства.

4. Расширение в лесохозяйственных организациях услуг в сфере охотпользования, рекреации, переход на продажу древесины в заготовленном виде позволило существенно расширить горизонты коммерческой деятельности и повысить доходность использования лесного фонда.

5. Созданная система инспекционной охраны лесов и внутреннего аудита обеспечивает эффективный ведомственный контроль за лесопользованием и соблюдением лесного законодательства.

6. Широкое использование современных информационных технологий для учета растущей и заготовленной древесины позволяет минимизировать незаконные рубки и обеспечить надлежащий контроль за движением древесины от лесосеки до потребителя.

Польская модель лесопользования по ряду особенностей и возможностей наиболее реалистична по отношению к условиям Беларуси.

## **2. Базовые принципы, рекомендуемые для руководства при оптимизации лесопользования в Беларуси**

Универсального алгоритма перехода к современной модели лесопользования нет, как нет одной «современной модели лесопользования», эффективной в любых социально-экономических и природных условиях. Каждая страна проводит его с учетом особенностей национального законодательства, экономики, потенциала лесных ресурсов, степени развития инфраструктуры лесного сектора, интересов смежных отраслей, трудовых ресурсов и других факторов. Однако, ключевые элементы преобразований в целом известны. Необходимо выстраивать с их помощью собственный стратегический путь развития лесного сектора, максимально адаптированный к национальным правовым и экономическим условиям и минимизирующий риски сопутствующих кризисных явлений в экономике.

В условиях исключительной собственности государства на леса и перехода к системе рыночных отношений совершенствование лесопользования в Беларуси можно рекомендовать на следующих принципах:

а) поэтапное разделение функций государственного управления (регулирования), хозяйственной деятельности и контрольных функций;

б) первоочередное разделение функций и видов деятельности – на уровне государственных лесохозяйственных учреждений (ГЛХУ) – лесхозов;

в) лесное и охотничье хозяйство в процессе реформирования должны рассматриваться как единая комплексная система управления и ведения хозяйства;

г) промышленная деятельность отделяется от ГЛХУ и может осуществляться в отрасли лесного хозяйства силами отдельно создаваемых структурных подразделений с функциями лесозаготовок, деревообработки, оказания лесохозяйственных и иных услуг по заказам ГЛХУ;

д) реализация древесины, другой лесной продукции, услуг осуществляется только рыночными способами, при этом древесину целесообразно продавать в заготовленном виде;

е) учитывая высокий уровень хозяйственного освоения лесных территорий и ресурсов, достаточно развитые производственно-технические мощности в собственно лесном хозяйстве, передача лесов в концессионное пользование нецелесообразна;

ж) в условиях развивающейся коммерческой деятельности и лесного бизнеса рекомендуется:

сохранить систему оформления прав на лесопользование (выдачу лесопользователям лесорубочных билетов) с уточнением порядка и органов, осуществляющих оформление этого права;

оптимизировать численность государственной лесной охраны, в частности низового звена (лесников) считая, что она чрезмерно большая (10,2 тыс. чел.) и с не высокой эффективностью результатов деятельности.

Установить для службы охраны четкую и конкретную роль и ответственность за результаты охраны лесов.

з) четкое разделение источников финансирования лесного хозяйства путем законодательного установления перечня мероприятий, финансируемых из средств республиканского бюджета, имеющих общественное значение и обеспечивающих эффективное государственное управление, и достижение стратегических целей государства, как собственника лесов (содержание государственного органа управления лесами и лесным хозяйством и его территориальных единиц, мониторинг лесов, лесоустройство, кадастровый учет, охрана и защита лесов, строительство дорог, лесовосстановление и лесоразведение).

и) создание независимого консультативного совета для обсуждения и рассмотрения актуальных проблем лесопользования, ведения лесного хозяйства и лесопользования.

к) создание условий и мотивации для развития системы субконтрактных отношений (услуг) как наиболее экономически эффективного способа, приводящего в движение весь хозяйственный механизм в лесном хозяйстве и не требующего централизованного управления в системе рыночных (конкурсных) отношений.

л) в процессе совершенствования лесопользования функции, основные задачи, права и обязанности структурных подразделений рекомендуется устанавливать на принципе эффективности конечных результатов деятельности. На высший уровень управления передаются только те функции, которые не могут быть исполнены на низовом уровне, расширять права субъектов управления и лесохозяйствования для повышения оперативности, гибкости и установить ответственность за результаты их деятельности.

м) шире привлекать к обсуждению вопросов лесопользования гражданское общество, органы местного самоуправления, представителей сектора предпринимательства, правоохранительных органов и других заинтересованных.

Для проведения эксперимента по разделению производственных функций, предусмотренного в Государственной программе развития лесного хозяйства на 2011-2015 г.г. рекомендуется:

согласовать на уровне Минлесхоза конкретные лесхозы (предлагаются: Кобринский, Буда-Кошелевский, Стародорожский, Осиповичский и Глубокский опытные лесхозы и Волковысский лесхоз), в которых будет проводиться эксперимент и порядок его проведения, и издать соответствующий приказ в Минлесхозе; в качестве

проведение эксперимента рекомендуется на основе вышеизложенных принципов, в первую очередь предусмотренных в п.п. б,в,г,д, ж;

провести консультативное совещание с участием представителей соответствующих лесхозов, ГПЛХО, структурных подразделений центрального аппарата министерства и других заинтересованных;

Для реализации мероприятий по оптимизации лесопользования потребуется внесение изменений и дополнений в Лесной кодекс Республики Беларусь и нормативные правовые акты по лесному хозяйству (Приложение 1).

## РЕЗЮМЕ.

### **Предложения по оптимизации (разделению) функций управления, коммерческой деятельности и контроля в лесном хозяйстве Беларуси и рекомендации по совершенствованию системы лесопромышленного управления и лесопользования**

Анализ системы лесопромышленного управления в Беларуси и моделей, применяемых в различных странах, показал наличие значительного числа особенностей и различий, обусловленных национальными традициями, типами экономики, административно-территориальным устройством, формами собственности, природными, экономическими и иными факторами.

В Беларуси, с ее социально ориентированной моделью экономического развития, осуществляется довольно сильное государственное регулирование и централизованное управление во всех сферах деятельности с сосредоточением в каждой отрасли (министерстве) нормотворческих функций, управление хозяйственной деятельностью, а также функций государственного контроля. Из этого следует, что на данном этапе передача управления лесами и лесным хозяйством в то или иное министерство, как это принято в странах с рыночной экономикой (например, в Австрии создано Министерство сельского, лесного хозяйства, водных ресурсов и окружающей среды), нецелесообразна. Для рассмотрения рекомендуются следующие модели совершенствования системы лесопромышленного управления и оптимизации функций.

**Модель 1** представляет собой модификацию существующей системы лесопромышленного управления и лесопользования. Она предусматривает разделение лесохозяйственной и промышленной деятельности на уровне ГЛХУ, которые будут заниматься только лесохозяйственным производством (воспроизводство, охрана, защита леса, развитие инфраструктуры лесного фонда, благоустройство лесов, организация рационального лесопользования), а промышленным производством и выполнением лесных работ на условиях подряда (предоставлением лесных услуг) – коммерческие организации. На первом этапе реформирования это могут быть дочерние предприятия по промышленной деятельности с последующим их объединением в подчиненные ГПЛХО региональные центры лесопромышленного производства и лесных услуг, по одному или несколько в каждой области. Эти организации могут иметь филиалы, размещенные на территории области таким образом, чтобы максимально обеспечивать потребности лесохозяйственного производства в услугах и рационально использовать лесные ресурсы.

Тем самым будет положено начало формированию инфраструктуры в сфере подрядных лесных работ, что позволит избежать экономических и производственных коллизий, связанных с адаптацией лесхозов к новым условиям хозяйствования при разделении лесохозяйственного и промышленного производства, как это имело место в Польше. Кроме того, будет сокращена продолжительность периода формирования рынка лесных услуг.

Создание региональных центров промышленного производства и лесных услуг будет осуществляться поэтапно на основе разработанных бизнес-планов, с учетом социально-экономических условий конкретного региона, наличия промышленной и социальной инфраструктуры, коммуникаций, лесных и трудовых ресурсов, а также прогнозов социально-экономического развития регионов, в том числе в лесном секторе экономики. К сфере их деятельности могут быть полностью или частично отнесены работы по воспроизводству лесных ресурсов, рубкам ухода, лесозаготовкам и транспорту леса, деревообработке и биоэнергетике, прочие услуги, связан-



ные с разнообразными ресурсами и функциями лесных экосистем. Конкретный перечень направлений деятельности будет определяться, исходя из реальных потребностей региона, и может изменяться с учетом динамики рынка товаров и услуг.

Структура и функции ГПЛХО и центрального аппарата самого Министерства лесного хозяйства не претерпят существенных изменений. Вместе с тем, для повышения эффективности государственной лесной охраны в центральном аппарате создается Государственная лесная инспекция. Она будет на всех уровнях (республика, область, лесхоз, лесничество) осуществлять надзор и контроль за соблюдением лесного законодательства, координацию деятельности должностных лиц государственной лесной охраны в рамках полномочий, предоставленных Лесным кодексом, а также взаимодействие с другими органами государственного управления, наделенными правом осуществления надзора и контроля в сфере лесных отношений.

При этом эффективность деятельности низового звена государственной лесной охраны (лесничество) существенно возрастет за счет того, что ее должностные лица будут организовывать проведение лесохозяйственных мероприятий контракторами и контролировать их качество, а не выполнять лесные работы собственными силами. Это позволит сократить численность государственной лесной охраны, повысить ее квалификационно-образовательный уровень, эффективность контроля, повысить заработную плату, улучшить социальный имидж.

Проект институциональной структуры данного варианта показан на Рисунке 2.

**Модель 2** развивает преобразования, осуществленные в рамках первой модели. Она базируется на принципе комплексного ведения лесного хозяйства специализированными государственными коммерческими организациями (республиканскими унитарными предприятиями – РУП), которым передан в оперативное управление лесной фонд.

На республиканском уровне управление хозяйственной деятельностью в государственных лесах осуществляет национальный лесной холдинг – Государственное объединение «Белгослесхоз», который подчиняется Министерству лесного хозяйства. Его аналогом в условиях Беларуси может служить Государственное объединение «Белорусская железная дорога», которое находится в системе Министерства транспорта и коммуникаций.

В ГО «Белгослесхоз» входят 6 действующих ГПЛХО; ГЛХУ преобразуются в республиканские унитарные предприятия (лесхозы), со статусом юридических лиц, ведущих лесное хозяйство. Отдельные организации, осуществляющие специализированную деятельность – РУП РЛССЦ, РУП «Беллесэкспорт», РУП «Белгосохота» и другие – также входят в состав ГО «Белгослесхоз».

Численность находящейся в штатах лесхозов лесной охраны оптимизируется (сокращается) до уровня, необходимого для обеспечения охраны лесов на территории лесного фонда, переданного этим РУП в оперативное управление, т.е. лесная охрана выполняет функции ведомственной охраны. При этом с нее снимаются функции государственного контроля, предписанные государственной лесной охране. Лесхозы работают на принципах самофинансирования. Государство адресно выделяет средства на проведение отдельных лесохозяйственных мероприятий в порядке, установленном законодательством (например, на лесоразведение, лесную генетику и селекцию, охрану и защиту леса, лесоустройство, образование, науку и т.д.).

ГО «Белгослесхоз» непосредственно организует и контролирует выполнение лесоустроительных проектов и прогнозных показателей социально-экономического

развития, содействует развитию деятельности подчиненных организаций, приносящей государству доход от использования лесного фонда.

В Минлесхозе создается Департамент государственной лесной охраны, а в его составе - территориальные государственные лесные инспекции. Государственная лесная охрана осуществляет надзор и контроль за исполнением лесного законодательства лесхозами, иными лесфондодержателями, пользователями, прочими юридическими и физическими лицами.

Минлесхоз непосредственно будет заниматься вопросами лесной политики, международного сотрудничества, законодательного и нормативного регулирования, экономической, научно-технической, инновационной и инвестиционной политики, стратегического планирования развития лесопользования и лесопользования, разработки национальных лесных программ и программ социально-экономического развития отрасли, а также контроля и надзора за исполнением лесного законодательства, и деятельностью ГО «Белгослесхоз». Таким образом, функции законодательного и нормативного регулирования, надзора и контроля с одной стороны и управления хозяйственной деятельностью - с другой, в основном разделяются.

Другие специализированные организации, оказывающие поддержку лесному хозяйству, работают на контрактной основе как коммерческие организации. По решению Правительства в Минлесхозе создается централизованный стабилизационный фонд содействия развитию лесного хозяйства. Посредством введения дифференцированного «лесного налога» (по опыту Хорватии) в его наполнении могут быть задействованы все участники лесных отношений. Это позволит минимизировать использование бюджетных средств на ведение лесного хозяйства и стимулировать развитие межсекторального сотрудничества.

Учреждение под эгидой Правительства Межведомственного общественно-консультативного совета по вопросам лесопользования и лесопользования позволит минимизировать возможность возникновения кризисных ситуаций для участников лесных отношений и пользователей лесными ресурсами, участия их в выработке решений по развитию системы лесопользования и лесопользования в стране. Создание указанного совета и отработка межведомственного взаимодействия могут проводиться уже в рамках 1-й модели.

Проект структуры институциональной организации в соответствии с моделью 2 показан на Рисунке 3.

**Модель 3.** Является адаптированным к условиям Беларуси аналогом моделей, действующих в странах с развитой системой рыночных отношений, в которых осуществлено полное разделение функций законодательного регулирования, хозяйственного управления, надзора и контроля. Такая модель может быть реализована при условии разделения этих функций в целом в системе государственного управления отраслями экономики (т.е. во всем народнохозяйственном комплексе) и когда в лесохозяйственной отрасли сформируется в полном объеме система субконтрактных отношений, не требующая централизованного управления хозяйственной деятельности (Рисунок 4).

В случае реализации такой модели необходимость в республиканском органе государственного управления лесами и лесным хозяйством в ранге самостоятельного министерства отпадает. Законодательная, нормативная, координирующая, политическая и иная подобная деятельность в сфере государственного регулирования лесных отношений может выполняться специальными департаментами (агентством) в соста-

ве укрупненного (многофункционального) министерства (например, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды).

Хозяйственная деятельность организуется и осуществляется соответствующими республиканскими структурами (акционерное общество, либо государственная лесная компания, государственная дирекция лесов и т.п.). ГПЛХО и лесхозы (республиканские лесохозяйственные унитарные предприятия), а также система лесной охраны, контроля сохраняются и осуществляют свою деятельность в соответствии с моделью 2.

Государственный контроль осуществляется специально уполномоченными государственными органами. Финансирование лесохозяйственной деятельности осуществляется в порядке, установленном законодательством преимущественно из внебюджетных источников (из средств республиканского бюджета – адресно, на отдельные целевые нужды и мероприятия) на основе государственного заказа. Схема организации госзаказа на проведение лесохозяйственных работ на конкурсной основе представлена на рисунке 6.

Специализированные организации по поддержке лесного хозяйства работают на контрактной основе и имеют независимый статус, за исключением центра по подготовке и переподготовке кадров, центра по лесозащите и центра по лесному семеноводству, которые остаются в подчинении соответствующего республиканского органа, управляющего хозяйственной деятельностью.

## **Заключение**

В настоящем отчете достаточно полно и объективно продемонстрирована вся сложность взаимосвязей, существующих в лесохозяйственном секторе, и показаны проблемы, с которыми связана выработка какой-либо единой линии развития на будущее. Тем не менее, по мнению консультантов, на основе моделей, представленных в отчете, и с учетом мероприятий, изложенных в Государственной программе развития лесного хозяйства на 2011-2015 г.г., можно начинать продвижение по пути совершенствования системы лесоуправления, не прибегая к одномоментному изменению исторически сложившейся структуры и функций лесного хозяйства.

Общая схема совершенствования показана на Рисунке 5.

Три представленные в отчете модели преобразований системы государственного управления лесами представляют собой по сути три этапа оптимизации. Временные рамки консультантами не определялись. Однако международный опыт показывает, что процесс разделения функций законодательного регулирования, хозяйственного управления и контроля, перехода на методы управления, адекватные рыночным моделям, в разных странах заняли от 6 до 10 и более лет (Польша – 6, Финляндия, Австрия, Латвия – 7, Литва – 10 лет и т.д.). Таким образом, начиная преобразования по модели 1 в рамках Государственной программы развития лесного хозяйства Республики Беларусь на 2011-2015 гг., можно развить их по модели 2 в следующем пятилетии, т.е. до 2020 года.

Важно проявить политическую волю и начать сам процесс оптимизации, прежде всего на уровне ГЛХУ (лесхозов), в которых с точки зрения правоприменения и логических схем деятельности преимущественно сконцентрированы не свойственные и даже противоречивые функции и права. Это создает двойственность их положения, лишает оперативности и гибкости, а зависимость от чрезмерного администрирования сверху подавляет инициативу.

Параллельно надо оптимизировать всю вертикаль государственного управления лесами, включая Министерство лесного хозяйства, а также систему государственного контроля и надзора в сфере лесных отношений.

Совершенствование системы лесоуправления диктуется не только необходимостью совершенствования системы правоприменения в лесном секторе, но и происходящими изменениями природного, экологического, политического, технологического, экономического (в т.ч. макроэкономического) характера. В этой связи в лесхозах необходимо существенно повышать общий уровень лесоводственной деятельности, направленной на повышение устойчивости, продуктивности, качества и природоохранной и социальной роли лесов и данная функция должна стать приоритетной в лесохозяйственном секторе республики.

Региональные эксперименты или пилотные проекты являются действенным инструментом оценки эффективности институциональных преобразований в лесоуправлении и лесопользовании. Они позволяют избежать существенных организационных просчетов и связанных с ними финансовых потерь. Поэтому предлагается провести в 2012-2015 гг. по предложенным выше моделям лесоуправления региональные эксперименты с целью их апробации и оценки эффективности.

**Изменения и дополнения, рекомендуемые для внесения в Лесной кодекс Республики Беларусь и нормативные правовые акты по лесному хозяйству**

**I. Лесной кодекс Республики Беларусь**

- Статья 2: Ввести норму о разделении функций управления, коммерческой деятельности и госконтроля.
- Статья 26: Исключить слова, специально уполномоченного республиканского органа государственного управления... (для модели 3).
- Статья 40: Исключить слова «концессионного договора».
- Статья 45: Дополнить в первой части «За исключением аренды участков леса для заготовки древесины».
- Статья 45: Исключить.
- Статьи 52 и 53: Исключить.
- Статья 93: Утверждение такс, как минимальной ставки, платежей, передать в единый центр – специально уполномоченный орган по лесному хозяйству.
- Статьи 94 и 95: Уточнить перечень мероприятий, финансируемых из средств республиканского бюджета.
- Статья 103: Установить, что потери лесохозяйственного производства должны возмещаться конкретному субъекту хозяйствования, который понес соответствующие потери.

**II. Другие базовые нормативные правовые акты Республики Беларусь по лесному хозяйству**

«Положение о Министерстве лесного хозяйства Республики Беларусь», утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь 16.03.2004г. № 298 – исключить нормы, касающиеся хозяйственного управления.

«Положение о порядке осуществления государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов», утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь 28.12.2007 г. № 1851 конкретизировать направления контроля между госорганами, исключив их дублирование.

«Правила реализации древесины на внутреннем рынке в Республике Беларусь», утверждаемые ежегодно Указом Президента – исключить централизованное распределение древесины и льготы на ее получение вне биржевых торгов, и утвердить Правила долгосрочного действия.

«Инструкция о порядке планирования и финансирования расходов на ведение лесного хозяйства в организациях Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь», утвержденная постановлением Минлесхоза 11.05.2005 г. № 28 – установить конкретный перечень мероприятий, выполняемых с использованием целевых средств выделяемых из республиканского бюджета на ведение лесного хозяйства, и установления порядка формирования и использования централизованных фондов финансирования.

Кроме вышеуказанных нормативных правовых актов, потребуются переработка и подготовка новых учредительных документов (уставов ГПЛХО, лесхозов), положений о создаваемых структурных подразделениях, а также других нормативных и технических документов отраслевого и республиканского уровня.

## Министерство лесного хозяйства

**Законодательное и нормативное регулирование**

**Управление хозяйственной деятельностью (лесное, охотничье хозяйство, промышленное производство)**

**Государственный контроль (лесное и охотничье хозяйство)**

Организации поддержки лесного хозяйства

РУП «Белгослес»(лесоустройство)

РУП «Белгипролес» (проектные изыскания)

ГУ «Лесозащита» (лесопатологическое обследование лесов)

РУП «Белгосохота» (охотоустройство, охотничий туризм)

ГУ «Беллесрад» (радиационный мониторинг)

РУ «Лесной селекционно-семеноводческий центр»

РУП «Беллесэкспорт» (торговые услуги)

ГУО «Учебный центр»

Редакции «Белорусской лесной газеты» и журнала «Лесное и охотничье хозяйство»

Республиканская ассоциация лесной сертификации

Научные учреждения НАНБ и Минобразования

Областные Государственные производственные лесохозяйственные объединения (ГПЛХО)

Лесное хозяйство

Охотничье хозяйство

Промышленное производство

Государственный контроль

за состоянием, использованием, охраной и защитой лесов и ведением охотничьего хозяйства в организациях других Министерств и ведомств

Государственные лесохозяйственные учреждения (лесное и охотничье хозяйство, промышленное производство, Государственный контроль)

Брестское ГПЛХО:	14 ГЛХУ	12 охотхозяйств	9 цехов деревообработки
Витебское ГПЛХО:	17 ГЛХУ	15 охотхозяйств	11 цехов деревообработки
Гомельское ГПЛХО:	21 ГЛХУ	12 охотхозяйств	14 цехов деревообработки
Гродненское ГПЛХО:	11 ГЛХУ	9 охотхозяйств	7 цехов деревообработки
Минское ГПЛХО:	19 ГЛХУ	19 охотхозяйств	20 цехов деревообработки
Могилевское ГПЛХО:	13 ГЛХУ	11 охотхозяйств	10 цехов деревообработки
<b>Итого:</b>	<b>95 ГЛХУ</b>	<b>78 охотхозяйств</b>	<b>71 цех деревообработки</b>

Рис.1 Существующая организационная структура и основные функции системы Министерства лесного хозяйства

# Совет Министров Республики Беларусь

Межведомственный лесной консультативный совет

## Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь

### Лесная служба

(учет лесных ресурсов, планирование и организация лесохозяйственной деятельности, включая охрану и защиту леса)

### Управление производства и реализации продукции и услуг

(планирование и организация в сфере промышленной деятельности, побочного лесопользования и лесных услуг)

### Управление экономики и финансов

(разработка и реализация социально-экономических, инновационных и инвестиционных программ)

### Контрольно-ревизионное управление

### Государственная лесная инспекция

(осуществление надзора и контроля за соблюдением лесного законодательства, координация деятельности государственной лесной охраны в рамках полномочий, определенных Лесным кодексом)

РУП "Белгослес"  
РУП "Белгипролес"  
РУП "Беллесэкспорт"  
РУП "Белгосохота"  
ГУ "Беллесрад"  
ГУ "Беллесозащита"  
РУП "РЛССЦ"  
ГУО РУЦ-Лес  
Белорусская лесная газета  
Журнал "Лесное и охотничье хозяйство"

### Брестское ГПЛХО

14 ГЛХУ

Региональные центры промышленного производства и лесных услуг (с филиалами)

### Витебское ГПЛХО

17 ГЛХУ

Региональные центры промышленного производства и лесных услуг (с филиалами)

### Гомельское ГПЛХО

21 ГЛХУ

Региональные центры промышленного производства и лесных услуг (с филиалами)

### Гродненское ГПЛХО

11 ГЛХУ

Региональные центры промышленного производства и лесных услуг (с филиалами)

### Минское ГПЛХО

19 ГЛХУ

Региональные центры промышленного производства и лесных услуг (с филиалами)

### Могилевское ГПЛХО

13 ГЛХУ

Региональные центры промышленного производства и лесных услуг (с филиалами)

Рис. 2 Организационная (институциональная) структура и функции лесного хозяйства в соответствии с моделью 1

# Совет Министров Республики Беларусь

Межведомственный лесной консультативный совет

## Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь

**Управление лесного хозяйства**  
(организация реализации национальных лесных программ)

**Управление лесной политики и стратегического планирования**  
(лесная политика, стратегическое планирование, международное сотрудничество, нормативное регулирование)

**Управление экономического развития**  
(экономическая, научно-техническая, инновационная и инвестиционная политика, стратегическое планирование социально-экономического развития)

**Финансовое управление**  
(бухучет, отчетность, контрольно-ревизионная работа)

**Департамент государственной лесной охраны**  
(контроль и надзор за исполнением лесного законодательства)

РУП "Белгослес"  
РУП "Белгипролес"  
ГУ "Беллесрад"  
ГУ "Беллесозащита"  
ГУО РУЦ-Лес  
Белорусская лесная газета  
Журнал "Лесное и охотничье хозяйство"

### Государственное объединение (национальный лесной холдинг) "Белгослесхоз"

Управление лесохозяйственного производства

Управление охотничьего хозяйства и побочного лесопользования

Управление промышленного производства

Отдел экономики и финансов

Служба лесной охраны

**Государственные лесные инспекции при облисполкомах (6)**

<b>Брестское ГПЛХО</b>	<b>Витебское ГПЛХО</b>	<b>Гомельское ГПЛХО</b>	<b>Гродненское ГПЛХО</b>	<b>Минское ГПЛХО</b>	<b>Могилевское ГПЛХО</b>	<b>РУП "Бел- лесэкс- лесхоз"</b>	<b>РУП "Бел- госо- хота"</b>	<b>РУП "РЛССЦ"</b>
<b>14 РУП Лесхоз*</b>	<b>17 РУП Лесхоз*</b>	<b>21 РУП Лесхоз*</b>	<b>11 РУП Лесхоз*</b>	<b>19 РУП Лесхоз*</b>	<b>13РУП Лесхоз*</b>			

\* в каждом РУП Лесхоз – служба лесной охраны

Рис. 3 Организационная (институциональная) структура и функции лесного хозяйства в соответствии с моделью 2





Рис. 4 Организационная (институциональная) структура и функции лесного хозяйства в соответствии с моделью 3

<b>Уровни</b>	<b>Модели и этапы, основные функции</b>											
	<b>№1</b>				<b>№2</b>				<b>№3</b>			
	Лесное и охотничье хозяйство	Промышленная деятельность	Лесная охрана	Контроль	Лесное и охотничье хозяйство	Промышленная деятельность	Лесная охрана	Контроль	Лесное и охотничье хозяйство	Промышленная деятельность	Лесная охрана	Контроль
<b>Производственный (лесхозы)</b>	ГЛХУ	Дочерние предприятия	Государственная (оптимизируется численность)	Государственный (за прочими лесопользователями)	РУП	Исключается	Ведомственная	Производственный	РУП	-	Ведомственная	Производственный
<b>Корпоративный (лесохозяйственные объединения)</b>	Без изменений (ГПЛХО)			Государственный (за прочими лесопользователями)	Без изменений	Промышленные центры (сфера услуг для РУП)	Ведомственная	Ведомственный	По модели №2 С переводом центров промышленной деятельности в не государственный предпринимательский сектор			
<b>Государственное управление и регулирование</b>	Без изменений (Минлесхоз)			Государственный. Создаётся государственная лесная инспекция	Создаются в составе Минлесхоза: ГО "Белгослесхоз" и Департамент государственной лесной охраны		Ведомственная	Ведомственный (ГО "Белгослесхоз") Государственный (Минлесхоз)	Государственное управление – в составе объединенного министерства, хозяйственное управление – в ГО "Белгослесхоз"			Государственный (специально уполномоченными государственными органами)
<b>Организации поддержки лесного хозяйства</b>	Без изменений ( в составе Минлесхоза)				В составе ГО "Белгослесхоз"				Выводятся из состава ГО "Белгослесхоз" (за исключением учебного центра, ГУ "Лесозащита" и центра семеноводства) и осуществляют деятельность на контрактной основе			

Рис.5 Общая схема совершенствования структуры и разделения функций в лесном хозяйстве

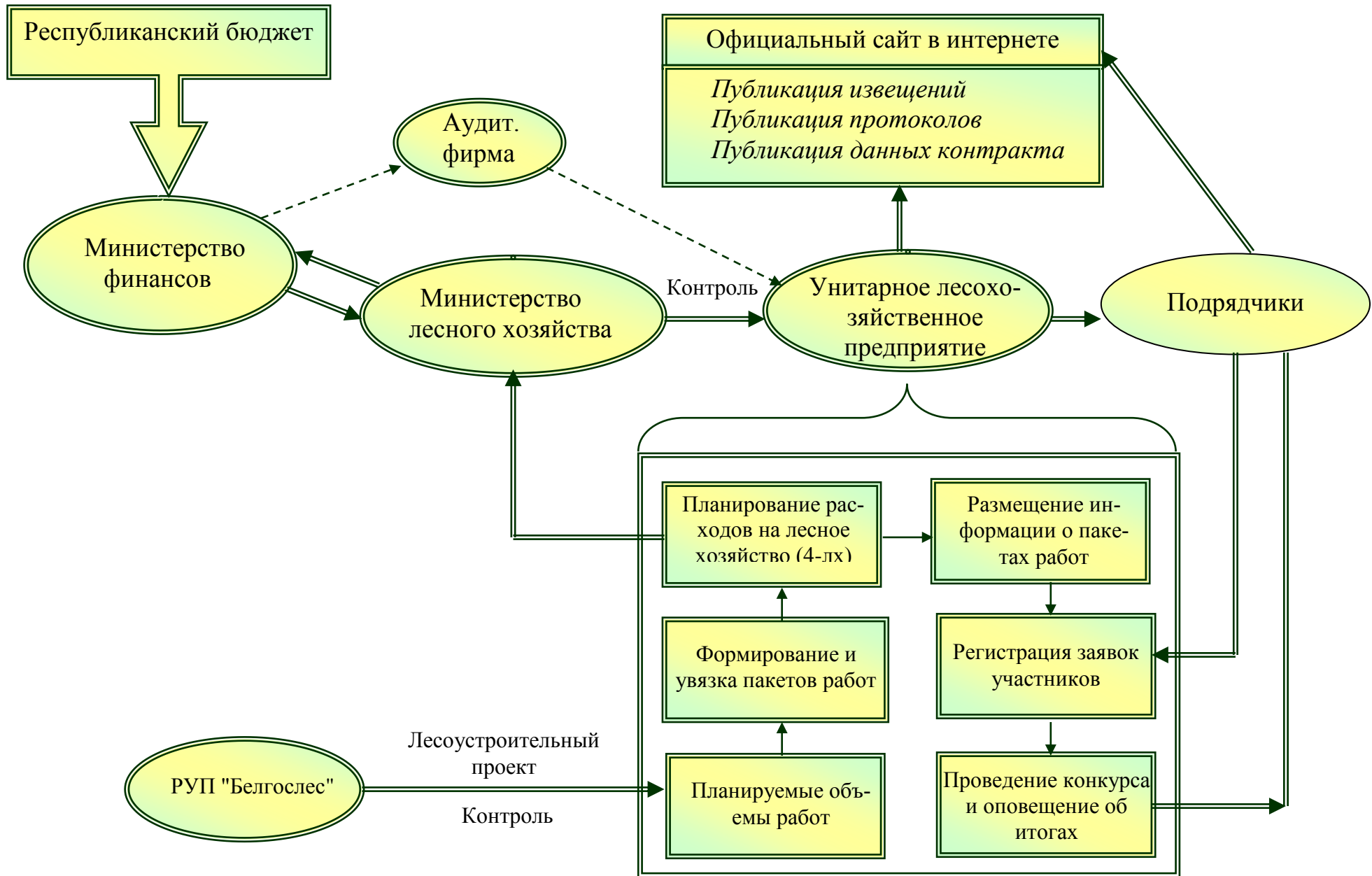


Рис. 6 Схема организации государственного заказа на проведение лесохозяйственных работ на конкурсной основе

### Программа ЕПД ФЛЕГ

Финансируемая Европейским Союзом программа ЕПД ФЛЕГ предусматривает поддержку правительств, общественных организаций и частного сектора стран-участниц (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдова, Россия, Украина) в разработке обоснованных и рациональных подходов к управлению лесами, включая противодействие незаконной лесохозяйственной деятельности.

### Европейская комиссия

Европейский союз является крупнейшим в мире донором процесса официального содействия развитию. EuropeAid – генеральный директорат развития и сотрудничества Европейской комиссии – разрабатывает Европейскую политику развития и предоставляет помощь по всему миру. Эта помощь поступает через ряд финансовых инструментов, при этом особое внимание уделяется обеспечению качества и эффективности помощи, поступающей от Европейского союза. В своем активном участии в области развития, мы стремимся к утверждению принципов эффективного управления, укреплению человеческого потенциала и стимулированию экономического развития, а также к решению таких глобальных задач как борьба с голодом и сохранение природных ресурсов.



### Всемирный банк

Всемирный банк является одним из важнейших источников финансовой и технической помощи, оказываемой развивающимся странам мира. Предназначение банка - бороться с бедностью с энтузиазмом и профессионализмом, стремясь к достижению устойчивых результатов, и помогать людям улучшать условия своей жизни и состояние окружающей среды, предоставляя им ресурсы, делясь знаниями, способствуя наращиванию потенциала и укреплению партнерских отношений в государственном и частном секторах.



[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### Международный союз охраны природы

Международный союз охраны природы (МСОП/IUCN) помогает миру в поиске прагматических решений самых насущных проблем охраны окружающей среды и развития. Основные направления деятельности МСОП – сохранение биоразнообразия, борьба с изменением климата, энергетика, жизнеобеспечение населения и «экологизация» экономики. На этих направлениях МСОП оказывает поддержку в проведении научных исследований, управлении проектами во всем мире и способствует объединению усилий правительств, бизнеса, НПО и международных организаций для разработки политики, законодательства и методической базы.



МСОП – старейшая и крупнейшая международная экологическая организация в мире, объединяющая свыше 1 тыс. правительственных и неправительственных структур и около 11 тыс. добровольных экспертов из 160 стран.

[www.iucn.org](http://www.iucn.org)

### Всемирный фонд дикой природы

Всемирный фонд дикой природы (WWF) – одна из крупнейших и наиболее авторитетных в мире независимых природоохранных организаций, объединяющая около 5 млн сторонников и имеющая отделения в 100 с лишним странах. Основная задача WWF – остановить процесс деградации окружающей среды и создать будущее, в котором люди смогут жить в гармонии с природой, сохраняя биоразнообразие по всему миру, обеспечивая неистощительное использование возобновляемых природных ресурсов и всемерно содействуя снижению уровня загрязнения окружающей среды и расточительного потребления.



[www.panda.org](http://www.panda.org)