

УДК 346.7

Болтенко Светлана Александровна

магистрант факультета государственного и
муниципального управления, направление
подготовки 38.04.04 Государственное и
муниципальное управление
Сибирский институт управления –
филиал РАНХиГС
Россия, Новосибирск

Boltenkosv74@mail.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Аннотация

В статье рассматриваются содержание и формы реализации принципа устойчивого управления лесами в качестве основного принципа ведения лесного хозяйства в системе государственного управления лесами и значительного аспекта государственной лесной политики. Оцениваются критерии и индикаторы устойчивого развития лесного хозяйства Российской Федерации. Исследуется структура государственного управления лесным хозяйством страны. Целью является формирование правового механизма управления лесным хозяйством и его совершенствование. Методологическая основа исследования представлена положениями экономической теории, экономики природопользования и охраны окружающей среды, методами системного, функционального анализа и экспертных оценок. Результаты представлены результатами по совершенствованию правового механизма управления лесным хозяйством. Сделан вывод о необходимости институализации деятельности лесничеств в форме территориальных органов с соответствующим включением деятельности в рамки государственной гражданской службы.

Ключевые слова:

устойчивое управление лесами, лесное законодательство, лесное право, лесное хозяйство, государственная лесная политика, государственное управление лесами, экологический менеджмент

Svetlana A. Boltenko

Post-graduate student of direction
«Public administration»
Siberian Institute of management –
a branch of the RANEPA
Russia, Novosibirsk
Boltenkosv74@mail.ru

IMPROVEMENT OF THE LEGAL MECHANISM OF MANAGEMENT OF THE FORESTRY

Abstract

The article considers the problem of the content and different forms of realization of the principle of sustainable forest management as a fundamental principle of Forestry management as an element in the system of state Forestry Administration and the significant aspect of the state Forest policies. Article analyzes criteria and indicators for sustainable forest management in Russian Federation. The structure of State Forestry Administration in Russian Federation is investigated. The aim is to form the legal mechanism of forest management and its improvement. The methodological basis of the study is represented by the provisions of economic theory, Economics of environmental management and protection, methods of system, functional-cost, expert assessments. The results of improving the legal mechanism of forest management are presented. The conclusion is made about the need to institutionalize the activities of forest areas in the form of territorial bodies with the appropriate inclusion of activities in the framework of the state civil service.

Keywords:

sustainable forest management, Forestry Legislation, Forestry law, Forestry sector, state Forest policies, State Forestry Administration, environmental resource management

Система управления природопользованием определяется поставленной целью и зависит от особенностей конкретной территории, наличия природных ресурсов и специфики их использования. Система при этом должна основываться на концепции устойчивого развития, определяющей регулирование потребления природных

ресурсов настоящим поколением людей с учетом интересов будущих поколений, их использование, воспроизводство, поддержание соответствующего уровня жизни общества и сохранение окружающей среды. Особая роль в этом отводится лесным ресурсам как первоначальному природному капиталу.

Леса обеспечивают самые разнообразные потребности экономики и общества. Они служат сырьевой базой нескольких отраслей промышленности, в значительной степени формируют климат и играют важную экологическую роль: очищают водные стоки, предотвращают эрозию почв, повышают их плодородие, предохраняют атмосферу от загрязнения и обогащают ее кислородом [13, с.67].

В условиях экономического кризиса и введенных против России санкций [12] повышение инвестиционной привлекательности внутренних ресурсов, в том числе лесных [15], становится актуальной задачей, решение которой может быть обеспечено за счет переосмысления существующих и выработки новых концепций государственного развития лесного хозяйства, включая соответствующие механизмы правового регулирования.

Правовой ревизии необходимо подвергнуть весь комплекс лесного права – от унификации понятийного аппарата и определения пределов и содержания этой отрасли, до выстраивания четкой и однозначно трактуемой системы нормативных правовых актов.

Отсутствие единства в терминологическом поле не способствует ни единому доктринальному пониманию процесса управления лесами, ни эффективному осуществлению управленческой деятельности. Полагаем необходимым прислушаться к мнению тех ученых, которые указывают на необходимость рассмотрения процесса государственной управленческой деятельности в области лесных отношений как комплекса лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса [2].

Свою объективизацию позиция государства по вопросам лесной политики получила в форме «Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» [11]. Еще одним документом, закрепившим основы государственной лесной политики, является межведомственная Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года [8].

В ряде российских регионов приняты различные программные документы, также предусматривающие деятельность в области развития лесного комплекса. Например,

Постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 8 ноября 2016 г. N 430 (ред. от 23 октября 2017 г.) утверждена государственная программа Кемеровской области «Охрана, защита, воспроизводство, использование лесов и объектов животного мира Кузбасса на 2017-2020 годы» [6].

Анализ указанных документов показывает, что все они рассматривают лес как природный ресурс и экосистему. Именно такой подход потребовал от разработчиков указанных документов глубокого анализа и переосмысления роли государственной политики в сфере сохранения биосферы и экологии для поиска решений, направленных на обеспечение рационального использования лесов, их защиты и воспроизводства, эффективного управления лесным хозяйством в целом, как составной частью экосистемы.

Современный подход к управлению использованием экологическими ресурсами во многом ориентирован на обязательность обеспечения устойчивости развития всех сфер жизнедеятельности человека – экологической, социально-экономической и иных. В таких условиях мероприятия по обеспечению развития лесного комплекса должны стать неотъемлемой частью политики государства в этой отрасли.

При этом, на первое место выходит необходимость глубокого владения вопросами естественной динамики экологических лесных систем, которая является подсистемой для территориальных экосистем и находится в тесной связи с видовым и генетическим разнообразием.

Подобные мероприятия требуют институализации, четкого определения рамок и процедур, позволяющих обеспечить согласованность как положений нормативного регулирования и доктрины лесного управления, так и стратегических документов.

Сегодня одной из важнейших проблем, которая оказывает существенное негативное влияние на эффективность управления лесным хозяйством и всем комплексом лесных отношений является наличие многочисленных рассогласованных нормативных документов, приводящих к противоречивому и фрагментарному регулированию указанных отношений, несмотря на действие Лесного кодекса РФ [4], который за счет закрепленной в нем децентрализации полномочий фактически и породил разнонаправленные тенденции.

Указанные обстоятельства привели к тому, что единая согласованная политика в области лесных отношений в государстве сегодня фактически отсутствует.

Кроме того, постоянные перераспределения полномочий в системе управления

лесными отношениями существенно снизило ее стабильность, и правовую предсказуемость, что выражается в принятии разнонаправленных решений, далеко не всегда укладывающихся в рамки стратегических документов федерального уровня [3, с.23].

При сохранении лесов в федеральной собственности, на уровень субъектов федерации передан значительный объем полномочий, в том числе, по предоставлению лесных участков на различных правах и выдаче экспертных заключений по проектам освоения лесов, выдаче разрешений на проведение изысканий на участках лесного фонда, разработке различного рода планов и регламентов, ведению контрольной и надзорной деятельности, а также многих других, на реализацию которых федеральным бюджетом выделяются соответствующие субвенции[3, с.23].

При фактической передаче полномочий по формированию и реализации политики в области лесных отношений из федерального центра в регионы, центр оставил за собой существенный объем нормотворческих полномочий и ряд контрольно-надзорных государственных функций.

При этом как научное, так и практическое сообщества в полной мере признают необходимость оптимизации существующей структуры управления лесным комплексом путем создания единого централизованного федерального института, чья деятельность будет направлена на повышение эффективности управления лесным комплексом, и обеспечивать интегральный подход к развитию как лесного хозяйства в целом, так и лесных отношений, согласование региональной деятельности с федеральными стратегиями, включая ключевые показатели эффективности и иные индикаторы.

В связи с этим, ряд специалистов полагает необходимым создание отдельного министерства, в чьи компетенции входило бы управление лесным комплексом государства. При этом необходимо вывести функции по управлению государственным имуществом в области леса из полномочий Минпромторга РФ. Отдельно отметим, что развитие лесного комплекса государства, как специальное полномочие, не передано сегодня ни одному министерству, что, возможно, и порождает рассогласованность федеральных стратегий и действий регионов. Минприроды РФ, в сферу ведения которого входят нормотворческие функции в области регулирования отношений по использованию, изучению и воспроизводству всех природных ресурсов, также вполне

обоснованно имеет указанные полномочия и в области леса, но лишь с позиций регулирования отношений в области природных ресурсов, их рационального использования и охраны.

Полагаем, что сложившаяся ситуация не отвечает современным требованиям обеспечения устойчивого развития в силу того, что не позволяет реализовать комплексный интегрированный подход к регулированию отношений в области леса. Представляется, что оптимизация концентрации полномочий по нормотворчеству и стратегическому определению целей и показателей в области лесного управления должна привести к обеспечению устойчивой и системной реализации политики государства не только в области лесных отношений, лесной промышленности, использования, охраны и воспроизводства леса, но и экологической безопасности Российской Федерации.

Вместе с федеральным уровнем, в оптимизации нуждается и региональная система реализации полномочий государства в области лесных отношений, несмотря на то, что регионы РФ относительно недавно создали систему органов по управлению лесным хозяйством [1, с.152-158].

К такому выводу мы приходим по результатам изучения опыта российских регионов, в ходе которого было выявлено, что на уровне регионального лесоправления существует большое количество разрозненных субъектов, наделенных различными полномочиями, что снижает общую эффективность деятельности за счет дублирования ряда функций.

Также, несмотря на то, что федеральным центром утвержден целый ряд нормативных актов, в частности, по регламентации работы лесничих [14], организации лесохозяйственных работ [9] и прочего, в ряде регионов структуры, наделенные соответствующими полномочиями не созданы либо работают с недостаточной эффективностью; не сформированы нормативы по необходимому количеству лесничих в зависимости от характеристик лесов, таких как пожарная опасность или интенсивность лесопользования.

При этом, как отмечают практики, большая часть проблем сосредоточена непосредственно на уровне лесничеств и лесопарков. Данный феномен связывается с тем, что в нормах действующего Лесного кодекса РФ не закреплено понятие лесничества или лесопарка, несмотря на то, что сам кодифицированный закон оперирует данными понятиями. Это вызывает ряд сложностей с толкованием закона,

приводящим к неэффективности его исполнения.

При этом лесхозы, система которых существовала до принятия Лесного кодекса, были преобразованы в различные типы хозяйствующих субъектов, что, в том числе, породило разнообразие форм органов лесоправления на местном уровне (министерства, департаменты, агентства и пр.)

Принцип разделения государственного и хозяйственного лесоправления, закрепленный при введении Лесного кодекса, так и не был полностью реализован, что привело к отсутствию эффективного управления лесами.

Отсутствие четкого определения лесничества на уровне закона породило множественность правовых статусов лесничеств в регионах, организованных в формах казенных, бюджетных учреждений или территориальных органов исполнительной власти. Однако, не все правовые статусы позволяют лесничествам осуществлять установленные законом полномочия, то есть фактически имеет место несоответствие требованиям закона решений региональных властей.

В частности, подобная ситуация сложилась в Свердловской области [7], республике Крым [10] и ряде иных регионов.

В то же время, часть субъектов федерации устраняет указанное противоречие путем изменения правовых статусов лесничеств на казенные учреждения.

Полагаем, что сегодняшние требования к деятельности органов лесоправления и, в частности, лесничеств, позволяют говорить о необходимости институализации их деятельности в форме территориальных органов с соответствующим включением деятельности в рамки государственной гражданской службы.

Также считаем целесообразным закрепление на федеральном уровне нормативной базы, обеспечивающей эффективную реализацию процедуры образования лесных участков, т.к. отсутствие данного документа существенно препятствует процедуре образования лесных участков, поскольку, согласно п. 2 ст. 23 Лесного кодекса РФ, земли лесного фонда состоят из лесничеств и лесопарков. Это, в свою очередь, создает проблемы в проведение процедуры государственного кадастрового учета лесных участков и дальнейшее предоставление лесных участков в пользование заинтересованным лицам.

Список использованных источников

1. Горбунова Н.А., Лыпка Т.И. Функции системы органов управления лесным хозяйством России // Юридический институт Вятский государственный университет. № 9 (31). 2016. С.152-158.
2. Жаворонкова Н.Г. Правовые проблемы и направления совершенствования государственного управления в области лесных отношений // Lex Russica. 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-problemy-i-napravleniya-sovershenstvovaniya-gosudarstvennogo-upravleniya-v-oblasti-lesnyh-otnoshenii>.
3. Зарецкая Д.С. Перераспределение полномочий правительств субъектов Российской Федерации // Baikal Research Journal. 2016. Т.7. № 6.
4. «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // «Российская газета», N 277, 08.12.2006.
5. "Отраслевое соглашение по лесному хозяйству Российской Федерации на 2016 - 2019 годы" (утв. Рослесхозом, Профсоюзом работников лесных отраслей РФ 01.07.2016) (ред. от 21.12.2017). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=287090&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.587085201711697#0440423687114212>.
6. Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 08.11.2016 N 430 (ред. от 28.12.2017) "Об утверждении государственной программы Кемеровской области «Охрана, защита, воспроизводство, использование лесов и объектов животного мира Кузбасса» на 2017-2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Правительства Свердловской области от 27 октября 2011 г. № 1483-ПП «О создании государственных казенных учреждений Свердловской области в области лесных отношений (лесничеств) путем изменения типа государственных бюджетных учреждений Свердловской области в области лесных отношений (лесничеств)» // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 10-3. Ст. 1759.
8. Приказ Минпромторга РФ N 248, Минсельхоза РФ N 482 от 31.10.2008 "Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года". URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=99108&fld=134&dst=100011,0&rnd=0.7410039544951463#026086906507499985>.

9. Приказ Минтруда России от 02.11.2015 N 835н (ред. от 09.07.2018) "Об утверждении Правил по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.02.2016 N 41009) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 12.02.2016.
10. Распоряжение Совета министров Республики Крым от 20 декабря 2016 г. № 1583-р «Об отнесении к ведению Министерства экологии и природных ресурсов Республики Крым учреждений в области лесного и охотничьего хозяйства» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.
11. Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2018 N 1989-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // "Собрание законодательства РФ", 01.10.2018, N 40, ст. 6147.
12. Решение Конституционного Суда РФ от 14.05.2018 "Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за первый квартал 2018 года" // "Бюллетень трудового и социального законодательства РФ", N 7, 2018 (Решение, Обзор (извлечение)).
13. Скорых Н.Н. Экономика Сибири: учеб. пособие/ Н.Н. Скорых; СибАГС. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2012. – 208 с.
14. "Указания по проектированию и технической приемке работ по лесовосстановлению и выращиванию посадочного материала" (утв. Рослесхозом 01.08.1997) // М.: ВНИИЦлесресурс, 1997.
15. Хрестенкова Е.А. Оценка инвестиционной привлекательности лесной отрасли региона // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2007. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-investitsionnoy-privlekatelnosti-lesnoy-otrasli-regiona>.