

Научная статья

Original article

УДК 330.15

doi: 10.55186/2413046X_2023_9_2_89

**К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ РОССИИ
ON THE ISSUE OF FORESTRY MANAGEMENT IN RUSSIA**



Маргалитадзе Омари Николаевич, кандидат экономических наук, доцент, академик Международной инженерной академии, доцент кафедры Региональной экономики и управления природными ресурсами ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», г. Москва, Россия, E-mail: m-on-42@mail.ru

Margalitatdze Omari Nikolaevich, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Academician of the International Academy of Engineering, Associate Professor Department of Regional Economics and Natural Resources Management, State University of Land Management, Moscow, Russia, E-mail: m-on-42@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается проблема рационального управления лесным хозяйством как важнейшим бюджетообразующим и капиталоемким активом национального богатства России. Автором определены методологические вопросы управления лесным хозяйством, методы управления природопользованием и инструменты реализации механизма управления отраслью, позволяющие учитывать специфический характер современного состояния российской экономики и ее региональных подсистем. Акцент делается на проблемы развития лесной отрасли в стране и регионах, диспропорции территориального социально-экономического

развития сырьевых регионов, что приводит к необоснованной миграции населения, образованию депрессивных территорий, неустойчивому их развитию.

Для решения данной проблемы предлагается использовать комплексное системное управление природопользованием через создание единого органа, который объединит все ведомства и предприятия участвующие в использовании отдельных видов природных ресурсов на территории; проведение коренного преобразования существующих механизмов финансовых отношений «центр – регионы - муниципалитеты»: пресекать практику уплаты налогов по месту регистрации головной фирмы, а не по месту производственной деятельности; повышать роль и полномочия регионов, муниципалитетов, профессиональных ассоциаций и общественных организаций в этом процессе.

Abstract. The article considers the problem of rational management of forestry as the most important budget-forming and capital-intensive asset of the national wealth of Russia. The author defines methodological issues of forestry management, methods of environmental management and tools for implementing the management mechanism of the industry, allowing to take into account the specific nature of the current state of the Russian economy and its regional subsystems. The focus is on the problems of the development of the forest industry in the country and regions, the disproportion of the territorial socio-economic development of raw material regions, which leads to unjustified migration of the population, the formation of depressed territories, and their unstable development.

To solve this problem, it is proposed to use integrated systemic environmental management through the creation of a single body that will unite all departments and enterprises involved in the use of certain types of natural resources in the territory; carrying out a radical transformation of the existing mechanisms of financial relations "center – regions - municipalities": to stop the practice of paying taxes at the place of registration of the parent company, and not at the place

production activities; to enhance the role and powers of regions, municipalities, professional associations and public organizations in this process.

Ключевые слова: природные ресурсы, управление природопользованием, бореальные леса, охрана окружающей среды, «центр – регионы – муниципалитеты»

Keywords: natural resources, environmental management, boreal forests, environmental protection, "center – regions - municipalities"

Управление природопользованием является традиционным для стран, обладающих значительным ресурсным потенциалом. Российская Федерация во всем мире ассоциируется как государство, располагающее колоссальным природным потенциалом. Это самая богатая по запасам природных ресурсов страна из большой двадцатки (G20), как по абсолютному, так и по удельному показателю на душу населения. На долю сырьевого комплекса приходится более трети ВВП страны, он представляет собой важнейший бюджетобразующий и капиталоемкий актив национального богатства. Россия располагает 8 млн кв. км., или 22 % мирового запаса леса, занимая первое место в мире, далеко опередив остальные страны. Это природное богатство огромного национального и общемирового значения, крупнейший в мире ресурс и ценность в плане сохранения биоразнообразия, т.е. разнообразия жизни во всех её проявлениях. России принадлежит 10% мирового производства древесины, она является одним из главных ее экспортеров на мировом рынке [1; 2; 3].

Но этот ценный ресурс надо беречь. Вырубка лесов в течение многих столетий, во многих странах привела к почти повсеместному уничтожению коренных и девственных лесов. Ряд европейских стран обезлесели совсем. Аналогичное положение наблюдается в Европейской части России, где в процессе промышленной эксплуатации свыше 60% площади лесов уже утратили значительную часть своего биоразнообразия, а девственных и

коренных лесов остается все меньше. Лишь за Уралом, в Сибири и на Дальнем Востоке, где находятся 78% всех лесов России, остаются большие площади девственных лесов, практически не тронутых индустриализацией, где заготовка леса никогда не велась. Тайга или бореальные леса России составляют около 60 % всех бореальных лесов мира и являются достоянием всего человечества [4].

Приступая к исследованию проблемы мы должны чётко определиться и разграничить два понятия: (1) лесное хозяйство, как отрасль экономики, в функции которой входит изучение и учёт лесов, их воспроизводство, охрана от пожаров, вредителей и болезней, регулирование лесопользования, контроль за использованием лесных ресурсов и (2) лесная промышленность, или лесопромышленный комплекс (ЛПК) как совокупность отраслей промышленности, заготавливающих и обрабатывающих древесину. Они взаимосвязаны и взаимозависимы, поскольку в XXI веке, при рыночном ведении хозяйства, только пропорциональное развитие обеих сфер экономики может обеспечить динамичное, устойчивое развитие всего народнохозяйственного комплекса страны, улучшить благосостояние населения, владеющего этим богатством. Исходя из этого, вопрос управления лесным хозяйством мы рассматриваем как комплексную проблему от лесовосстановления до выпуска продукции, и более того, утилизации готовых изделий из дерева после истечения срока их эксплуатации.

Как показывает анализ, для России проблемой является не величина природных ресурсов, в данном случае, древесины, а их эффективное использование. Необходимо, чтобы государство могло рационально управлять этим богатством. Представляется, что в системе управления и государственного регулирования процессами освоения и использования лесного хозяйства страны необходима гибкость, которая учитывала бы современные реалии, а именно: необходимость приближения центров принятия решений к местам производственной активности, т.е. расширение

степени участия в управлении природными ресурсами территориальных органов власти, как субъектов РФ, так и муниципалитетов.

1. Методологические вопросы управления лесным хозяйством

Под управлением мы понимаем целенаправленный процесс воздействия субъекта управления на объект управления. В соответствии с административным правом (статьи 7, 8, 10 КоАП РФ), управление природными ресурсами составная часть социального управления, это деятельность, которая включает распоряжение природными ресурсами, обеспечение их рационального использования и воспроизводства, сохранение или восстановление благоприятного состояния окружающей среды, а также соблюдение интересов государства и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц [5].

В России управлением ресурсопользования занимаются четыре субъекта: органы государственной власти федерального и регионального уровня, юридические лица, общественные объединения. Принято выделять несколько видов управления природопользованием: государственное, муниципальное, отраслевое (ведомственное) и общественное. Содержание каждого обусловлено решаемыми и выполняемыми в процессе управления частными задачами. Являясь составляющей системы государственного регулирования, управление природопользованием, в свою очередь, включает три направления, обусловленных спецификой ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

В соответствии с Конституцией РФ, ст. 72: «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;... д) природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников

истории и культуры». Исходя из этого, природопользование невозможно без государственного регулирования в лице федерального центра и субъекта РФ. На этом уровне решаются вопросы определения и разграничения природопользователями их компетенции, соответственно, государственные органы заключают с природопользователями публичные договоры, выдают разрешения и лицензии [6].

В Гражданском кодексе Российской Федерации, в главе 17 «Право собственности и другие вещные права на землю» к числу объектов гражданского права относятся участки недр, земельные участки, обособленные водные объекты, многолетние насаждения и леса, которые рассматриваются в качестве недвижимого имущества и формируют в отношении данных объектов систему обязательственных прав [7].

Тем не менее, следует отметить, что собственность на природные ресурсы все более концентрируется на федеральном уровне (большая часть земель, лесов, вод, водных биологических ресурсов, животных суши, недр), с провозглашением возможности передачи их в частную собственность. С заложенными в Конституции РФ положениями федерализма, выглядит не совсем оправданным, когда анализ, оценка и принятие всех ключевых решений по вопросам освоения и использования природных ресурсов происходит вне субъекта РФ, на территории которого находится ресурс. В подобной ситуации все основные налоги и платежи рентного характера аккумулируются в федеральном бюджете, а решение социально-экономических задач ресурсных регионов, в т.ч. поддержание ресурсного потенциала, обустройство инфраструктуры, во многом зависит от местного бюджета.

Практически любой вид природопользования осуществляется согласно заключенному соглашению, на основании которого государство выполняет в основном административные полномочия и выступает в роли власти в лице одного из органов, поскольку отношения между участниками соглашения

возникают на основании акта уполномоченного государственного органа. Представляется целесообразным, чтобы федеральный центр решал вопросы управления отраслью в соответствии с Законом РФ «Лесной кодекс Российской Федерации» (ст. 4. «Участники лесных отношений»), а также Гражданским кодексом РФ (ст. 2, 124, 125), и Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р «Стратегия развития лесной отрасли до 2030 года» (гл.3, ст.2 «Совершенствование государственной системы управления лесами»), в которых чётко обозначено, что «в лесных отношениях участвуют соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, установленных нормативными правовыми актами», т.е. делегировал местным властям право заключения с ресурсопользователями договоров гражданско-правового характера. Предметом таких договоров будут являться обязательства сторон по условиям пользования ресурсами, формы их обеспечения и договорные санкции. А в число условий пользования могут быть включены такие обязательства, как развитие регионального производственно-технического, социально-экономического, научно-технического и образовательно-культурного потенциалов [8; 9; 10].

За последнюю треть века в новой России определяющим аспектом управления природными ресурсами стал переход от командно-административной системы, основанной на централизованном, директивном планировании, к рыночной экономике. Появились новые формы использования природных ресурсов, при которых большая часть работ стала осуществляться частными предпринимателями или рыночно ориентированными государственными предприятиями. Представляется, что ведущая роль в осуществлении функции управления на макроуровне в обозримом будущем должна остаться за государством, а организация

управления природными ресурсами на микроуровне должна быть прерогативой регионов и зависеть от их экономических, экологических и политических интересов, наличием соответствующей инфраструктуры.

Сложившаяся в настоящее время в России модель управления природопользованием унаследовала от командно- административной системы общие недостатки: перекос в сторону централизации; ведомственность; отсутствие единого комплексного подхода к управлению; недостаточно обоснованное, часто формальное разграничение полномочий между центром и регионами при отсутствии у последних достаточных политических, правовых, финансовых и технических возможностей отстаивать свои интересы.

В связи с недостаточной эффективностью государственного управления ресурсопользованием, все острее встает также вопрос о необходимости общественного регулирования, т.е. определенный сдвиг в формируемом правовом механизме использования ресурсов в направлении его демократизации. В современной экономике преобладающими становятся децентрализованные и горизонтальные связи, компании, сформированные по сетевому принципу и ориентированные на инновации и учет многообразия условий и особенностей ведения бизнеса. Расширение роли и функций территорий в вопросах управления и регулирования использования ресурсного потенциала позволит им заключить с компаниями взаимовыгодные соглашения, которые обеспечат более рационально использовать ресурсный потенциал, устойчивое социально-экономическое развитие субъектов РФ.

В сфере ресурсопользования, в мире доминирующие позиции традиционно занимают крупные государственные и частные компании. В настоящее время, контролируемые государством крупные корпорации в России являются основными инициаторами, операторами и бенефициарами практически всех значимых действующих и потенциально привлекательных

проектов освоения сырьевых ресурсов. Общей проблемой для большинства стран, в том числе России, где в сырьевом секторе преобладают крупные компании, является сочетание их деятельности с интересами территорий. Так, например, по данным «Рослесинфорга», в 2022 году на 20 крупнейших заготовителей пришлось 37% (72,1 млн куб. м) общего объема заготовки древесины в России. В 2021 году на крупнейшую двадцатку приходилось лишь 33,7% [11].

Тенденция к укрупнению фирм может касаться как пропорций в распределении добавленной стоимости, так и взаимоотношений между предприятиями и региональными сообществами, в рамках социальной ответственности бизнеса. При этом, отдельные ресурсные регионы страны, субъекты РФ, обладают территорией и минеральными ресурсами, сопоставимыми с масштабами отдельных стран, в силу институциональных причин имеют крайне мало возможностей для проведения в жизнь своих специфических интересов, которые могут не совпадать, а в отдельных случаях и прямо противоречить интересам федерального центра и компании-разработчика ресурсов. В результате этого всё большая часть выручки приходится на компании, зарегистрированные в федеральном центре, и всё меньшая часть, на субъекты РФ и муниципалитеты, имеющие сырьевую специализацию. Общий эффект для общества в такой структуре распределения выручки, может быть только отрицательным, так как не учитывает интересы региона, которому по Конституции РФ вместе с государством принадлежит это богатство в совместном ведении с федеральным центром.

В связи с этим, проявляются негативные тенденции, определяющие воздействие на управление процессом природопользования как в стране, так и отдельных регионах на долгосрочную перспективу. Это начинает проявляться в следующем: отсутствии научно обоснованной и экологически сбалансированной долгосрочной экономической стратегии, недооценке

необходимости и возможности устойчивого развития территории; несбалансированности инвестиционной политики, ведущей к росту диспропорции между отраслями экономики, участвующими в технологическом процессе (заготавливающей, перерабатывающей, инфраструктурой); нестабильном экономическом росте страны. Это препятствует реализации долгосрочных программ, в числе которых: экологические проекты; чрезмерно расточительное использование природных ресурсов для получения сиюминутных доходов от излишней эксплуатации месторождений и продажи природных ресурсов в виде сырья на экспорт.

Более того, сложившаяся в России система планирования использования природных ресурсов не обеспечивает решение проблем природопользования в их единстве с процессами развития общественного производства, носит больше потребительский подход и осуществляется в интересах ведущих потребителей, крупных государственных и частных корпораций, а природоохранная деятельность фигурирует в виде отдельных разрозненных мероприятий, что может привести к деградации окружающей среды.

Практически невозможно использовать один природный ресурс без оказания прямого или опосредованного воздействия на окружающую среду. Это обуславливает необходимость их комплексного использования, которое предполагает рациональное использование не только одного (основного) природного ресурса, но и иных, непосредственно связанных с ним ресурсов. Возможность заключения договоров на комплексное природопользование предусмотрена экологическим законодательством РФ. Тем самым, законодатель побуждает ресурсопользователя к рациональному использованию природных ресурсов, доступных на современном уровне развития НТП и технологии, минимизации потерь.

Отсутствие системного подхода в управлении природными ресурсами проявляется и в недостаточном внимании к сфере использования вторичных

ресурсов, использование которых как сырья для производства значительно, иногда в разы, менее затратна, чем заготовка нового сырья для промышленности. Кроме этого, вовлечение в хозяйственный оборот отходов потребления, помогает в решении таких тесно взаимосвязанных экономических и социальных проблем, как рациональное использование природных ресурсов, улучшение качества окружающей среды. Эти вопросы должны планироваться и решаться не изолированно друг от друга, а в комплексе, надо переходить на экономику замкнутого цикла, что позволит совместить экономический эффект с социальным и экологическим. Мы солидарны с утверждением Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации А.Козлова, что «только при рациональном природопользовании и сохранении баланса между защитой экосистем и развитием территорий у нас есть будущее» [12].

Вместе с тем, органы управления природопользованием построены преимущественно по отраслевому принципу, предопределяющего ведомственный подход к практике эксплуатации природных ресурсов. Государственное регулирование и контроль в области использования, охраны и воспроизводства лесов на территории РФ осуществляет Федеральная служба лесного хозяйства России. На местах эти функции осуществляют специальные органы управления субъектов федерации, лесхозы и лесничества. Управление лесным хозяйством планируется и осуществляется ведомственными методиками, утвержденными монопольно, без конкурентного рассмотрения проблемы, только ведомственными организациями. Административная вертикаль управления природопользованием также построена по отраслевому принципу с соблюдением иерархии и способствует проявлению конфликта интересов на местах. В связи с этим возникает необходимость достижения компромисса за счет четкого разделения прав собственности на природные ресурсы между центром и территорией, прав владения и распоряжения ими; компетентности

регулирующих органов; открытости принятия решений по использованию ресурсов; согласования интересов местного населения при принятии управленческих решений.



Для восточных славян издревле лес был средой обитания, где они занимались заготовкой даров природы, охотой, рыболовством, бортничеством для себя и экспорта продукции в Европу. Шишкин И.И. Пасека в лесу. 1876 г. Холст, масло. 80 х 64 см. Новгородский государственный объединённый музей-заповедник, Великий Новгород.

2. Методы управления природопользованием

Экономика вообще, а ресурсозависимая в особенности, характеризуется сложными и нередко противоречивыми взаимосвязями, представляет сложную систему в условиях неопределенности, что объективно подводит нас к необходимости использования методов системного анализа в сочетании различных методов, характеризующих состояние ресурсозависимой экономики. Часто сложность и неоднозначность внутренних взаимосвязей и внешних воздействий приводит исследователей к прямо противоположным результатам: от обнаружения «ресурсного проклятия» до выявления «ресурсного благословения». Представляется, что истина, вероятно где-то посередине.

Методы системного анализа позволяют непосредственным образом моделировать взаимосвязи между факторами сложных систем, при изучении ресурсозависимой экономики. В этом видится их главное преимущество перед эконометрическим моделированием, которое выявляет и оценивает взаимосвязи между факторами на основе статистических данных. Одним из эффективных методов системного анализа представляется когнитивное моделирование, когда наиболее эффективные управленческие решения и сценарии развития событий определяются (в том числе с применением ЭВМ), на основе выделения понятий (концептов, факторов), количественно и качественно характеризующих складывающуюся ситуацию, а также оценки взаимовлияния факторов. Вместе с тем, в менее сложных ситуациях можно применять и эконометрические методы, как менее затратные и относительно простые.

Основываясь на изучении научной литературы по данной проблематике, личном опыте работы в качестве Первого руководителя ресурсного региона, научно-педагогической деятельности последних десятилетий, мы можем выделить следующие методы управления природопользованием на территории [13]:

1. Правовые методы включают разработку и совершенствование правовых актов: законов, указов, положений, постановлений исполнительных органов и др. на федеральном, региональном и местном уровнях.

В последние годы в РФ актуализировалась разработка региональных и местных законодательных актов в области использования отдельных видов природных ресурсов, создания юридической базы для комплексного использования природных ресурсов конкретных территорий. Желательно создание единой федерально-региональной нормативной правовой базы, предусматривающей чёткое разграничение предметов ведения и полномочий федерального центра и территорий, контроль за реализацией законов.

2. Организационно-административные методы включают создание организационной, институциональной структуры, охватывающей все уровни управления; инвестиционно-инновационную поддержку; формирование инфраструктуры; мониторинг природной среды и природных ресурсов; регулирование деятельности предприятий; контроль соблюдения стандартов и нормативов, лицензирование и квотирование природопользования; применение санкций; антимонопольное регулирование; государственные кадастры, экологическая экспертиза и др.

3. Экономические методы основаны на применении экономических стимулов и использовании платы за природные ресурсы, финансовой поддержки через дотации и компенсации, государственные гарантии, использование ресурсных фондов, помощь в привлечении иностранного капитала и др. Они позволяют добиться гармоничного сочетания социальных целей, правовой формы и экономического эффекта. Важным аспектом такого сочетания может стать реализация положения Конституции Российской Федерации (ст. 9, ч. 1) о рентной платности природопользования, т.е. получение и распределение доходов от ресурсопользования в соответствии с правом собственности на природные ресурсы и капитализации части рентных доходов в интересах будущих поколений, поскольку «природные ресурсы

используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», то рента должна изыматься и распределяться в интересах анклава и ее населения [6].

При этом могут быть использованы: поощрительные механизмы (субсидии, льготные кредиты, налоговые льготы и др.); принудительные механизмы (платежи, налоги, штрафы за загрязнение, продажа прав на загрязнение и т.п.); восстановительные или компенсационные механизмы (создание специальных экологических фондов для борьбы с загрязнением, страхование ответственности за экологический ущерб, материальные компенсации государству, регионам, фирмам и лицам, пострадавшим от загрязнения окружающей среды и др.). Разумеется, суммы за возмещение негативного воздействия на окружающую среду и за административные правонарушения, платежи по искам за причинение вреда должны тратиться исключительно на экологические проекты.

4. Нормативные методы включают разработку стандартов и нормативов в области использования природной среды и поддержания её качества. Система нормирования определяет допустимые уровни воздействия на природную среду. В настоящее время актуальной проблемой является разработка региональных нормативов, а также введение ограничений, достижимых на данном уровне экономического развития регионов. Это эффективное средство экологической регламентации хозяйственной деятельности.

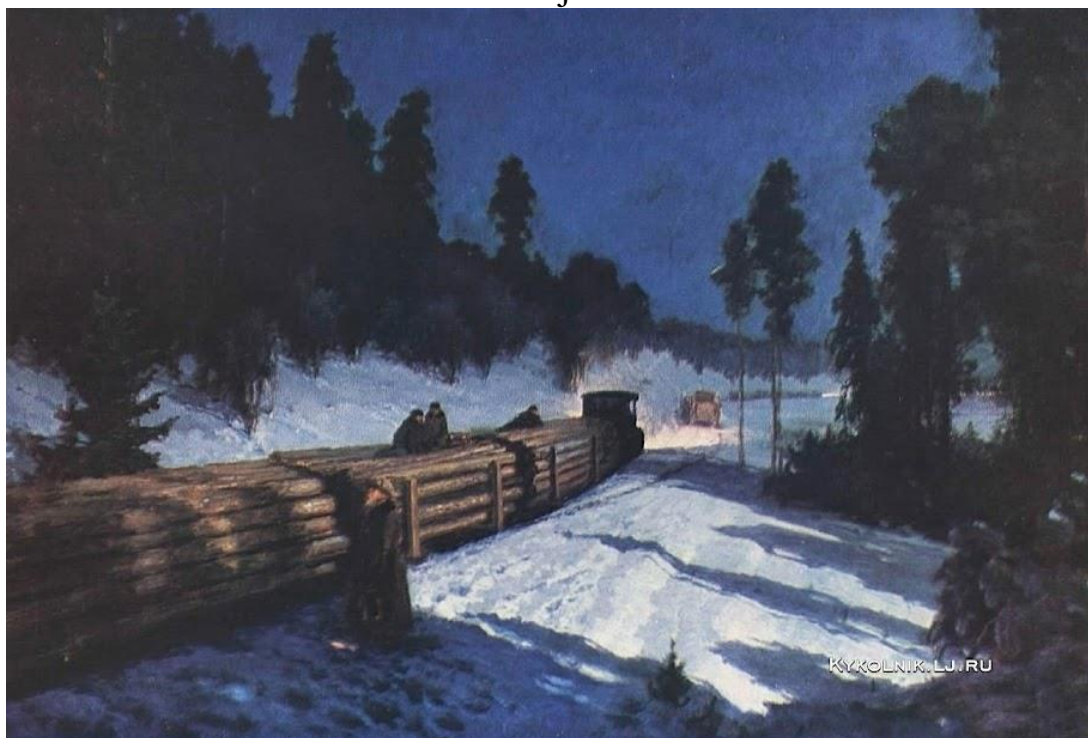
5. Программно-целевое планирование природоохранной деятельности, как один из эффективных инструментов принятия управленческих решений в сфере природопользования, предусматривает разработку целевых федеральных и региональных программ на основе учета дальнейших тенденций социально-экономического развития, реальной экологической ситуации в стране и регионах, а также специфики природоохранной деятельности. Включает экологическую экспертизу и аудит, страхование

гражданской ответственности, налог «на углерод», продажу лицензий на выбросы, штрафы за нарушение природоохранного законодательства, добровольную сертификацию управления природными объектами и др.

6. Рыночные методы используются как экономические рычаги прямого и косвенного воздействия через платежи за пользование ресурсами, плату за загрязнение и экологические услуги, экологические налоги. За последние десятилетия в России развивается экологический рынок, включающий торговлю разрешениями на загрязнение, международную систему компенсационных платежей, создание рынка квот на выбросы загрязняющих веществ, которые распределяются между предприятиями-загрязнителями или на использование природных ресурсов.

В развитых странах используются различные методы и инструменты управления природопользованием. Известны случаи эффективного использования средств морального давления, вовлечение общественности в принятие решений по вопросам природопользования.

При этом, конкретная модель механизма управления природными ресурсами, в т.ч. лесным хозяйством в каждом отдельном субъекте Российской Федерации будет иметь свои особенности, обусловленные спецификой региона, его историей и культурой, проводимой государственной политикой, уровнем развития региональной экономики и наличия производственной инфраструктуры, с учетом использования положительного отечественного и зарубежного опыта.



Бореальные леса России - это лёгкие планеты и поставщик экологически чистых строительных материалов. Максимов К.Е. Лес новостройкам. 1949. Холст, масло. 1280×877 см. Государственный музей изобразительных искусств Республики Татарстан, Казань.

3. Проблемы развития лесной отрасли в стране и регионе. К чему надо стремиться

О проблемах в лесной отрасли России свидетельствует специфическая ситуация, создавшаяся из-за западных санкций. Так, Евросоюз в рамках пятого санкционного пакета запретил импорт российской лесопромышленной продукции с июля 2022 года. На ЕС приходилось почти 20% всех экспортных поставок продукции российского ЛПК. Кроме этого, с начала 2022 года в России действует запрет на экспорт необработанного круглого леса, что также привело к падению объемов заготовки древесины. К тому же весной 2022 года российские власти решили остановить вывоз древесины и сырья для производства бумаги и фанеры в недружественные страны, включая США и Европу.

Эксперты не ожидают существенного улучшения конъюнктуры в ближайшее время. Компаниям, работающим в отрасли, без рынка ЕС сложно будет загрузить многие мощности, внутренний рынок не покрывает этот объем, а реальной альтернативы европейским потребителям пока найти не удалось. В результате этого, в 2022 году общий объем заготовки древесины в России сократился на 13,5%, а экспорт пиломатериалов хвойных и лиственных пород снизился на 22% (в итоге упал до уровня 2014 года). По данным «Рослесинфорга», производство ключевой продукции ЛПК продолжало снижаться и в 2023 году, в топ-10 стран — импортеров российских пиломатериалов не осталось ни одной европейской страны, а доля в экспорте азиатских стран выросла до 98% [14].

Ввиду того, что временной цикл в лесной отрасли начиная от разведки и анализа подходящих для лесозаготовок участков, вырубки и переработки, а также заключительная стадия в виде восстановления лесопосадок и природных ландшафтов, весьма продолжителен, то закономерно возникает необходимость в распространении на эту сферу механизма стратегического планирования. Разумеется, что основные принципы и подходы государственного стратегического планирования в сфере использования и охраны природных ресурсов должны стать самостоятельным направлением государственного стратегического планирования. В научной литературе уже сформулированы основные концептуальные подходы к этому вопросу на доктринальном и законодательном уровне.

Мы поддерживаем мнение исследователей (Галиновская Г.А., Пономарев М.В.), предлагающих разработать концепцию государственного стратегического управления использованием природных ресурсов; о закреплении в основных системообразующих федеральных законах в сфере ресурсопользования и охраны природы ряд категорий и норм, определяющих роль соответствующего природного ресурса в социально-экономическом развитии общества; что в законодательстве и доктрине четко должны быть

определены приоритетные направления государственной политики в области природопользования и одним из главных направлений следует считать обеспечение устойчивого социально-экономического развития ресурсного региона [15].

В связи с этим возникает необходимость в уточнении ряда инструментов учёта и мониторинга природных ресурсов, планирования и баланса их использования различными хозяйствующими субъектами, оценке суммарного экономического эффекта от этой деятельности как для отдельного предприятия, так и для региона, и страны в целом.

При постоянном стимулировании увеличения вырубке лесных ресурсов, необходимо позаботиться об опережающем приросте запасов. При этом надо увеличить финансирование научных исследований и изысканий базы ресурсов, которая должна быть оценена комплексными методами, и желательно, чтобы эти данные максимально соответствовали реальным размерам предполагаемых запасов. Надо усилить взаимодействие сырьевого сектора страны, научно-исследовательской и производственно-технологической сфер. Основанием для выдачи лицензий или контрактов на право пользования участками леса должны стать требования и условия реализации проектов, разработанные научным и технологическим сообществом.

В настоящее время, в реально сложившейся в России структуре экономики господствует сырьевая экспортоориентированная специализация, слабо ориентированная на развитие и переход отечественной производственной базы на постиндустриальную стадию, в отраслевой структуре промышленности всё ещё велика доля сырьевого сектора в ущерб перерабатывающего, страна запаздывает с развитием научного и производственного потенциала, необходимого для устойчивого поступательного развития.

Комплексное системное управление природопользованием должно быть одной из основных задач государственной власти России, главной его функцией, исходя из высокой доли этой сферы деятельности в экономике страны. В связи с этим возникает необходимость в биосферном, геосистемном и экосистемном подход к анализу, оценкам и выработке комплексных решений для регулирования природопользования в целом. Такое управление природопользованием может обеспечить единый орган управления, который объединит все ведомства и предприятия участвующие в использовании отдельных видов природных ресурсов, как единый процесс, в единое целое: ведь природа одна и процесс природопользования, несмотря на видовые различия – также один.

Главной функцией единого органа управления природопользованием должна состоять в координации отдельных видов деятельности по использованию отдельных компонентов природы в рамках надведомственной общественно ориентированной государственной политики природопользования. Другая – в разработке и последовательном проведении этой политики. Третья – в объединении двух уровней в управлении природопользованием: оперативного, обеспечивающего текущее экономическое и социальное развитие территории, а также охрану состояния природной среды ресурсного региона; и стратегического, обеспечивающего длительный процесс перехода к рациональному природопользованию, соответствующему фазе устойчивого развития страны.

Следует практически воплотить в жизнь ст. 72 Конституции РФ о совместном ведении центром и регионами вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Система ресурсопользования должна быть основана на соучастии, соуправлении природно-ресурсным потенциалом. И территория, и муниципалитеты, и общественность должны стать активными участниками

процессов подготовки, обсуждения и реализации принимаемых решений в сфере пользования недрами [6].

Реализация проектов заготовки сырьевых ресурсов на всех стадиях производственного цикла должна проходить на конкурентных рыночных условиях, обеспечивающих развитие сырьевых регионов и повышение отдачи для экономики страны в целом. Только так можно добиться выхода на новое качество, если не обойти, то хотя бы приблизится по технико-экономическим показателям к государствам с лучшими мировыми практиками ресурсопользования.

Необходим поиск оптимального баланса в распределении полномочий между центром и регионами в сфере регулирования отношений ресурсопользования, делегирование части федеральных управленческих функций на территорию субъектов РФ. Это вполне возможно при условии создания определенной системы административных органов управления и государственного регулирования на региональном и муниципальном уровнях, с соответствующей корректировкой горного законодательства. К реализации этих организационных мер, а также на повышение прозрачности, эффективности, нацеленности на результат системы управления освоением и использованием сырьевого потенциала должны активно привлекаться иностранный капитал со своими технологиями и менеджментом. Тем более, что опыт взаимовыгодной эксплуатации месторождений полезных ископаемых с ведущими зарубежными компаниями отечественный бизнес уже имеет. Только необходимо создать соответствующий инвестиционный климат в стране. Нужна соответствующая политическая воля. Риски и возможные негативные последствия можно компенсировать системой технических регламентов, экологических требований, тарифно-таможенных условий.

По нашему мнению, перелом в темпах экономического развития России возможен только при сильных регионах. А это возможно

лишь при проведении исключительно активной кредитно-денежной и фискальной политики, главной целью которой является экономический рост и выравнивание реальных доходов населения по всем регионам страны, в т.ч. ресурсным. Для этого необходимо провести коренное преобразование существующих механизмов финансовых отношений «центр - регионы»: пресекать практику уплаты налогов по месту регистрации головной фирмы, а не по месту производственной деятельности, как это предусмотрено Налоговым кодексом РФ; не допускать занижение итогов экономической деятельности и, соответственно, местной налоговой базы в регионах, благодаря использованию внутрикорпоративных трансфертных цен, кстати, не рекомендуемых действующими Налоговым и Бюджетным кодексами. В результате этих манипуляций происходит концентрация налогов на использование природных ресурсов и экспортных пошлин в федеральном бюджете и их распределение в системе «центр-регионы-муниципалитеты» в настоящее время составляет пропорцию 60-35-5 (в процентах). Мы поддерживаем мнение учёных (Крюков В.А., Баранов А.О., Басарева В.Г. и др.), предлагающих, что эти пропорции должны стремиться к соотношению 30-40-30 [16].

Представляется, что не в полной мере задействован экономический механизм стимулирования рационального природопользования, когда предприятие лесопереработки само будет заинтересовано не только в выполнении всех предписаний Федерального закона «Об охране окружающей среды» (гл.IV, ст.16) «Плата за негативное воздействие на окружающую среду», а также указа Президента РФ «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» в части возмещения вреда, нанесённого природе. При выработке рационального алгоритма решения, фирма не только не будет платить штрафы, но сверх того, проявит инициативу, за что получит дополнительные доходы. Нужна более подробная регламентация, более

четкий порядок возмещения вреда окружающей среде не только в стоимостной, но и в натуральной форме. Данный подход нам представляется приоритетным, особенно, если будет контролироваться местной общественностью. Можно было бы согласиться на введение механизма предварительного страхового залога за будущий вред. Эта довольно простая и распространенная мера даст возможность иметь гарантированный минимум средств на восстановление леса и проведение иных восстановительных мероприятий [17; 18].

При этом, нормы о возмещении экологического ущерба должны иметь безусловный, императивный характер, не допускать разночтений при исполнении, обязательно включать фактор комплексного планирования и эколого-экономического стимулирования развития территорий. Т.е. восстановление леса, как последний этап работ, конечно, необходим, но это не исчерпывающий показатель возмещения нанесённого природе вреда. В связи с этим представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды» о необходимости формирования комплексной концепции устранения экологического вреда.

К сожалению, всё ещё не работает в полную силу принцип неотвратимости наказания за нарушение законодательства в экологической сфере, не эффективно его правоприменение. Не в полной мере задействован экономический механизм стимулирования рационального природопользования. А это, в свою очередь, является основной причиной экспоненциального роста ущерба, наносимого не только конкретной территории, но и природе планеты в целом. И тут в качестве эффективного метода правового регулирования экологических правоотношений можно предложить расширение прав различных общественных экологических организаций, заинтересованных и способных провести экологическую экспертизу, оценку ущерба, организовать юридическое сопровождение

проектов ресурсопользования на всех этапах от разведки до рекультивации, организовать судебное преследование до полного возмещения ущерба [19].

Устойчивое инновационное развитие сырьевых регионов России напрямую зависит от формирования институциональной среды, которая должна обеспечить эффективное взаимодействие участников данных процессов, когда все большее значение приобретают не только технологические нововведения, но и управленческие и организационные инновации.

При дефиците эффективных практик взаимодействий как внутри сырьевой сферы, так и между научно-инновационным и ресурсным секторами, необходима эффективная координация интенсивных взаимодействий между всеми звеньями региональной инновационной системы, выработка механизма, обеспечивающего непрерывный обмен знаниями и навыками.

Противоречия между колоссальным ресурсным потенциалом России и неоднородностью его состава, усложнения условий его пользования, вполне разрешимы. Для этого необходим переход к реализации модели гармоничного, инклюзивного социально-экономического развития ресурсных регионов, подразумевающей возрастающую роль организационно-технических инноваций, обеспечение устойчивости за счёт возрастания роли и полномочий не только регионов ресурсного типа в процессах управления, но и профессиональных ассоциаций и общественных организаций на местах.

Нам представляется, что наши предложения по совершенствованию управлению лесным хозяйством РФ в полной мере могут вписаться в современную четырёхуровневую систему управления отраслью (федеральный, межрегиональный, региональный и локальный / местный), где каждый уровень представляет орган управления с соответствующей структурой, наделенной определенными полномочиями.

Список источников

1. Абдулбарова Ю. Страны с самыми богатыми природными ресурсами мировой экономики в 2022 году. – URL: <https://lindeal.com/trends/strany-s-samymi-bogatymi-prirodnymi-resursami-mirovoj-ehkonomiki-v-2022-godu>
2. Васильева А. В России пересчитали деревья. – Коммерсантъ, 15.01.2021.
3. Узбекова А. Постучали по дереву. – Российская газета, 7.11.2012.
4. Мордюшенко О., Шаповалов А., Васильева А. Растить нельзя рубить. – Коммерсантъ, 05.08.2020.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 28.04.2023, с изм. от 17.05.2023).
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
7. Гражданский кодекс Российской Федерации. - ФЗ N 51 от 30.11.1994.
8. Лесной кодекс Российской Федерации. – ФЗ №200 от 4.12.2006.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации. - ФЗ N 51 от 30.11.1994.
10. Стратегия развития лесной отрасли до 2030 года, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р.
План мероприятий по реализации Стратегии развития лесного комплекса РФ, утвержден распоряжением Правительства РФ от 16.03.2022 № 510-р.
11. Дзядко Т. Вырубка леса вышла из-под конвоя. – РБК, 25.05.2023.
12. Александр Козлов об экологических решениях для нового времени. - "Государственное управление ресурсами Экология", коммерсантъ, приложение №1, 02.09.2021.
13. Дебелая И. Д. Д Рациональное природопользование: учеб. пособие. – Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2012. – 141 с.
14. Морозова Т. Брус и доска закрепились в Азии. //РБК, 02.02.2024.

15. Галиновская Г.А., Пономарев М.В. Стратегическое планирование в природоресурсной сфере (правовые аспекты) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 2. С. 65–86.
16. Экономическая политика России в межотраслевом и пространственном измерении: материалы конференции ИНП РАН и ИЭОПП СО РАН по межотраслевому и региональному анализу и прогнозированию (Россия, Московская область, 21–22 марта 2019 г.). – Т. 1 / отв. ред. А.А. Широков, А.О. Баранов. – М.: Изд. «Наука», 2019. – 183 с.
17. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (последняя редакция).
18. "Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года" (утв. Президентом РФ 30.04.2012).
19. Мантаев Х.З., Оказов З.П., Тотиков З.В. Рациональное природопользование. Монография. - Грозный: ЧГПУ, Махачкала: АЛЕФ, 2020. – 250 с.

References

1. Abdulbarova Yu. Strany` s samy`mi bogaty`mi prirodny`mi resursami mirovoj e`konomiki v 2022 godu. – URL: <https://lindeal.com/trends/strany-s-samymi-bogatymi-prirodnymi-resursami-mirovoj-ehkonomiki-v-2022-godu>
2. Vasil`eva A. V Rossii pereschitali derev`ya. – Kommersant`, 15.01.2021.
3. Uzbekova A. Postuchali po derevu. – Rossijskaya gazeta, 7.11.2012.
4. Mordyushenko O., Shapovalov A., Vasil`eva A. Rastit` nel`zya rubit`. – Kommersant`, 05.08.2020.
5. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativny`x pravonarusheniyax, 30.12.2001 N 195-FZ (red. ot 28.04.2023, s izm. ot 17.05.2023).
6. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny`m golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrenny`mi v xode obshherossijskogo golosovaniya 01.07.2020).

7. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. - FZ N 51 ot 30.11.1994.
8. Lesnoj kodeks Rossijskoj Federacii. – FZ №200 ot 4.12.2006.
9. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii. - FZ N 51 ot 30.11.1994.
10. Strategiya razvitiya lesnoj otrasli do 2030 goda, utverzhden rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 11 fevralya 2021 g. № 312-r.
Plan meropriyatij po realizacii Strategii razvitiya lesnogo kompleksa RF, utverzhden rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 16.03.2022 № 510-r.
11. Dzyadko T. Vy`rubka lesa vy`shla iz-pod konvoya. – RBK, 25.05.2023.
12. Aleksandr Kozlov ob e`kologicheskix resheniyax dlya novogo vremeni. - "Gosudarstvennoe upravlenie resursami E`kologiya", kommersant`, prilozhenie №1, 02.09.2021.
13. Debelaya I. D. D Racional`noe prirodopol`zovanie: ucheb. posobie. – Xabarovsk: Izd-vo Tixookean. gos. un-ta, 2012. – 141 s.
14. Morozova T. Brus i doska zakrepilis` v Azii. //RBK, 02.02.2024.
15. Galinovskaya G.A., Ponomarev M.V. Strategicheskoe planirovanie v prirodoresursnoj sfere (pravovy`e aspekty`) // Pravo. Zhurnal Vy`sshej shkoly` e`konomiki. 2021. № 2. S. 65–86.
16. E`konomicheskaya politika Rossii v mezhotraslevom i prostranstvennom izmerenii: materialy` konferencii INP RAN i IE`OPP SO RAN po mezhotraslevomu i regional`nomu analizu i prognozirovaniyu (Rossiya, Moskovskaya oblast`, 21–22 marta 2019 g.). – T. 1 / otv. red. A.A. Shirov, A.O. Baranov. – M.: Izd. «Nauka», 2019. – 183 s.
17. Federal`ny`j zakon ot 10.01.2002 N 7-FZ "Ob ohrane okruzhayushhej sredy`" (poslednyaya redakciya).
18. "Osnovy` gosudarstvennoj politiki v oblasti e`kologicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda" (utv. Prezidentom RF 30.04.2012).
19. Mantaev X.Z., Okazov Z.P., Totikov Z.V. Racional`noe prirodopol`zovanie. Monografiya. - Grozny`j: ChGPU, Maxachkala: ALEF, 2020. – 250 s.

© Маргалитадзе О.Н., 2024. Московский экономический журнал, 2024, № 2.