

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ЛЕСОВ

Прошин Валентин Павлович,

студент,

e-mail: proshin.v.p@mail.ru,

Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва,

Гопеевцева Мария Евгеньевна,

студент,

e-mail: 9mash@mail.ru,

Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва

В статье выявлены проблемы развития государственной политики Российской Федерации в области обеспечения защиты лесного фонда и способы их разрешения. Актуальность исследования заключается в возрастающей роли защиты лесного хозяйства в контексте страны и всего мира. Сегодня использование лесного фонда не только обеспечивает формирование части ВВП, но и выполняет экологическую, социальную функции, выраженные в средообразовании, почвозащите, рекреации, туризме, а также в обеспечении охотничьего хозяйства и животноводства. В связи с этим, а также в целях обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, соответствующую экономическому и экологическому развитию, особое значение приобретает государственная политика Российской Федерации в области защиты лесов. Основным методом исследования выступил ретроспективный анализ развития государственной политики защиты лесного фонда, а также анализ современного состояния отрасли. Результатом исследования выступает разработка решений выявленных проблем и определение направлений дальнейшего развития политики защиты лесного хозяйства.

Ключевые слова: охрана лесного фонда, защита лесного фонда, государственная политика, государственный контроль, воспроизводство лесов, лесной фонд, эффективность

STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF FOREST PROTECTION

Proshin V.P.,

student,

e-mail: proshin.v.p@mail.ru,

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,

Gopeevtseva M.E.,

student,

e-mail: 9mash@mail.ru,

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

The aim of the work is to identify the problems of development of state policy of the Russian Federation in the field of forest protection and ways to solve them. The relevance of the study lies in the increasing role of forestry protection not only in the context of the country, but also in the world. Today, the use of the forest fund not only provides the formation of part of the GDP, but also performs environmental, social functions, expressed in the environment, soil protection, recreation, tourism, as well as in the provision of hunting and livestock. In this regard, as well as to the issue of ensuring the constitutional right of citizens to a favorable environment consistent with economic and environmental development, the state policy of the Russian Federation in the field of forest protection acquires particular importance. The main method of research was a retrospective analysis of

the development of state policy of forest protection, as well as the analysis of the current state of the industry. The main result of the study is the development of solutions to the problems identified and the identification of directions for further development of forest protection policy.

Keywords: protection of forestry fund, protection of forestry fund, state policy, state control, forest reproduction, forest fund, efficiency

DOI 10.21777/2587-554X-2021-2-53-59

Введение

Лесное хозяйство является одной из важнейших отраслей экономики нашей страны. Высокий уровень вклада лесного сектора в экономику России на протяжении всего исторического развития в первую очередь обуславливается природно-географическими факторами (Российская Федерация является лидером по абсолютной площади лесного ресурса). Лесной ресурс, помимо экономической функции, в которую включается как непосредственный экспорт, так и удовлетворение потребностей лесоперерабатывающей промышленности, выполняет экологическую и социальную функции, выраженные в средообразовании, почвозащите, рекреации, туризме, а также в обеспечении охотничьего хозяйства и животноводства. В связи с этим, а также в целях обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, соответствующую экономическому и экологическому развитию, особое значение приобретает государственная политика Российской Федерации в области защиты лесов [8, с. 2].

Нормативно-правовая основа государственной политики в области защиты лесов была заложена в советский период, было закреплено непосредственно понятие «охраны леса», включающее в себя несколько ключевых аспектов: борьба с вредителями и болезнями леса; противодействие лесным пожарам; противодействие незаконным рубкам, а также мероприятия, направленные на воспроизводство лесов и противодействие иным неблагоприятным факторам. Данные направления сохранены по сей день, однако за последние несколько десятилетий, в связи с экономическими и социальными преобразованиями нашей страны, нормативно-правовая база в области организации защиты лесов и её практическое применение претерпевали процесс масштабного реформирования.

Ретроспективный анализ реформирования в области защиты лесов

Начало реформирования характеризуется вступлением в силу Основ лесного законодательства Российской Федерации от 06.03.1993 года. Данный документ отличается утверждением лесного фонда в качестве объекта совместного ведения субъектов в составе РФ, распоряжение которым осуществляется в интересах всех народов РФ, а также конкретных народов, проживающих на соответствующих территориях [4, с. 25]. Статья 57 данного нормативно-правового акта устанавливает необходимость деятельности по охране лесного фонда, а также впервые фиксирует цели и задачи этой деятельности, которые включают рациональную эксплуатацию и сохранение от негативных воздействий (предшествующие нормативно-правовые акты рассматривали данные задачи для лесной политики в целом).

Формирование рыночной экономики и соответствующее возникновение частной собственности обуславливало необходимость совершенствования государственной контрольно-надзорной деятельности за использованием лесного фонда частным сектором. Данная проблема частично решалась образованием такого субъекта, как ведомственная лесная охрана, сфера деятельности которой ограничивалась заповедниками, а также лесным фондом, находящимся в составе сельскохозяйственных формирований. В рамках регулирования приватизации устанавливался особый порядок предоставления в пользование лесных участков в трёх формах: конкурс, прямой торг, прямые переговоры [1, с. 65].

Рассмотренный выше нормативно-правовой акт также устанавливает создание такого ФОИВ, как государственная лесная охрана, в задачи которой входит осуществление государственного управления

в области лесозащиты. Однако, положение о данном субъекте было принято лишь в 1998 году, что существенно ограничило государственный контроль сектора в переходный период¹.

Основы лесного законодательства РФ не решали ряд ключевых задач, в числе которых отсутствие законодательно закреплённой формы собственности на участки лесного фонда. К концу 1997 года обозначились следующие тенденции, отражённые в ФЦП «Леса России» на 1997–2000 годы: сокращение абсолютной площади земель лесного фонда (–6,5 млн га (здесь и далее – относительно показателей на 1 января 1993 года)), сокращение земель лесного фонда, непосредственно покрытых лесом (–8,8 млн га); сокращение земель лесного фонда, непосредственно покрытых лесом с учетом преобладания лесов хвойных пород (–19 млн га), а также сокращение таких земель до 20-летнего возраста (–2,2 млн га)².

В целях сокращения ущерба, причиной которого стали болезни и вредители, в программе предусмотрена отдельная глава по улучшению мер защиты, в том числе совершенствование технологической обеспеченности. Примечательно, что улучшения предполагались в большей степени количественной составляющей проведенных мероприятий, несмотря на их стабильный рост с 1991 по 1997 год, при сохранении отрицательных показателей санитарных норм, что говорит о недостаточной эффективности проводимых мероприятий и необходимости качественного совершенствования. Для предотвращения пожаров и правонарушений предполагалось увеличение количества лесничих и улучшение их технической оснащённости. Экономический кризис 1998 года и недостаток финансирования также стали одной из причин недостижения целевых показателей программы, состояние лесного фонда сохранило отрицательную динамику³.

В 1997 году также был принят Лесной кодекс РФ, в котором отмечалась необходимость учета индивидуальных особенностей (географических, биологических и т.д.) лесов при их защите. Также отдельно акцентируется внимание на защите лесов от загрязнений.

Принятие «Концепции развития лесного хозяйства в РФ на 2003–2010 гг.» является основным фактором следующего этапа реформирования.

Ключевой задачей в проблеме охраны лесного фонда от биологических угроз, а также защиты от пожаров становится выявление и устранение негативных явлений на ранних этапах их формирования. Программа также акцентирует внимание на необходимости совершенствования нормативно-правовой базы в сфере делегирования полномочий по управлению лесным фондом на региональный и местный уровень. Реформирование организационной модели государственного контроля привело к тому, что к 24 ноября 2005 года численность сотрудников, осуществляющих деятельность по охране лесов, составила 658 государственных служащих в составе Росприроднадзора, в сравнении с около 80 тыс. сотрудников государственной лесной службы в 2003 году⁴ (данное изменение существенно ухудшило результативность контрольно-надзорной деятельности). С целью достижения поставленных целей, в 2006 году вступает в силу новый Лесной кодекс (многочисленные редакции Лесного кодекса РФ 1997 года практически не затрагивали сферу защиты лесного фонда).

В Лесном кодексе от 04.12.2006 № 200-ФЗ отсутствуют правовые обособленные определения «охраны» и «защиты» лесного фонда, однако определен перечень мероприятий, необходимых для осуществления данных направлений. С учетом последующих поправок, Лесной кодекс выделяет отдельные главы в области защиты лесов, а также охраны лесов от пожаров, загрязнений. Впервые незаконные рубки не рассматривались в качестве объекта мероприятий по обеспечению защиты лесного фонда, а нашли своё отражение в других частях Лесного кодекса [2, с. 447]. Данное решение представляется нам неверным, ввиду сохранения мер по пресечению незаконных рубок в большинстве документов стратегического планирования государственной политики в сфере защиты лесов. Несмотря на формальное обозначение взаимосвязки документов, сложившаяся ситуация демонстрирует отсутствие корреляции

¹ Основы лесного законодательства Российской Федерации (утв. ВС РФ 06.03.1993 № 4613-1) // СПС КонсультантПлюс.

² Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. № 1240 «О ФЦП “Леса России” на 1997–2000 годы» // СПС КонсультантПлюс.

³ Региональное управление и территориальное планирование: в 2 ч. Ч. 1: учебник и практикум для вузов / Ю.Н. Шедько [и др.]; под ред. Ю.Н. Шедько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2020. – 205 с. – (Высшее образование).

⁴ Доклад Министра природных ресурсов РФ Юрия Трутнева «О ходе выполнения мероприятий по реализации Концепции развития лесного хозяйства...» на заседании Правительства РФ, состоявшемся 24 ноября 2005 г. // Агентство Бизнес Новостей. – 2005. – 24 ноября.

и единой правовой направленности в данном вопросе, как и в проблеме единства или разграничения понятий «охрана» и «защита».

В целом, основные тенденции реформирования были направлены на децентрализацию управления и использования лесного фонда, включая государственный контроль и надзор в данной сфере. Многие полномочия переданы региональному уровню государственной власти. Эффективность данной тенденции подвергается критике. В частности, возникает проблема отсутствия актуальной информационной базы, характеризующей состояние лесного фонда [5, с. 2203]. Также остаются не урегулированы проблемы обновления нормативов по организации защиты лесного фонда. Считаем целесообразным организацию рабочей группы на базе Рослесхоза каждые 5 лет по данному вопросу с целью обновления нормативных требований к противопожарной безопасности и т.д. в зависимости от текущего состояния.

Государственная политика в области обеспечения защиты лесов в современной РФ

В рамках анализа современного состояния отрасли рассмотрим систему показателей Стратегии развития лесного комплекса России до 2030 года, в ключевые задачи которой входит деятельность по обеспечению защиты лесов.

Примечательно, что данная Стратегия развития отрасли в 2018 году заменила собой предшествующую аналогичную Стратегию на период до 2020 года (утвержденную приказом Минсельхоза и Минпромторга РФ от 30.10.08 № 482/248), реализация которой была прекращена досрочно в связи с неэффективностью и коренным изменением сценария развития (указываются внешние факторы влияния экономического кризиса 2008 года и падения цен на нефть 2014 года), который не предполагался Стратегией [3].

В области защиты лесов с 2010 по 2019 год мы видим следующую тенденцию (рисунки 1, 2).



Рисунок 1 – Площадь земель лесного фонда и земель иных категорий, на которых расположены леса (составлено авторами по данным сборника Росстата 2016 и 2020 гг. «Охрана окружающей среды в России»)

Выбор показателей общей тенденции, представленной на рисунках, осуществлялся в ходе эмпирического анализа и экспертной оценки в выявлении индикаторов, максимально характеризующих сферу обеспечения защиты лесов. В ходе анализа выявлена устойчивая положительная динамика. В частности, опережающими темпами сокращается площадь погибших лесных насаждений. В данный показатель входит 6 факторов, наиболее определяющим являются погибшие лесные насаждения по причине лесных пожаров (сокращение более чем в 4 раза от показателей 2010 года). Данная тенденция говорит о высокой эффективности противопожарной деятельности субъектов в фондах лесных насаждений, несмотря на имеющиеся проблемы.

В ходе исследования Стратегий развития лесного хозяйства в области его защиты видим существенный прогресс в определении целевых показателей. Так, в утратившей силу Стратегии в разделе ожидаемых результатов реализации отсутствуют показатели, базирующиеся на инерционном сценарии

развития отрасли (который рассматривается в других разделах Стратегии). В документе до 2030 года данная проблема устранена. Было рассмотрено 3 сценария развития, и по каждому были приведены индикаторы. Сохраняется проблема отсутствия методологии расчета целевых показателей, из-за чего невозможно оценить степень их сопоставимости с показателями предшествующего документа. В контексте Стратегии отрасли, которая предполагает тесную взаимосвязь с частным сектором, предполагается основываться на статистических показателях не столько органов исполнительной власти, сколько независимых экспертиз. Также считаем неэффективной таблицу промежуточных результатов реализации Стратегии, не затрагивающей временную шкалу в полном объеме (например, отсутствие целевых показателей на 2026–2029 гг.). Полагаем целесообразным использование промежуточных показателей на каждый год реализации, что ведет к увеличению гибкости системы и корректировки её функционирования при отклонении от плана [7]. Отметим, что система показателей стратегии отрасли не отвечает в достаточной степени принципу адресности. Корреляция показателей с целями и задачами Стратегии отрасли сомнению не подлежит, при этом ориентация на международные показатели отсутствует, что также является существенной проблемой.

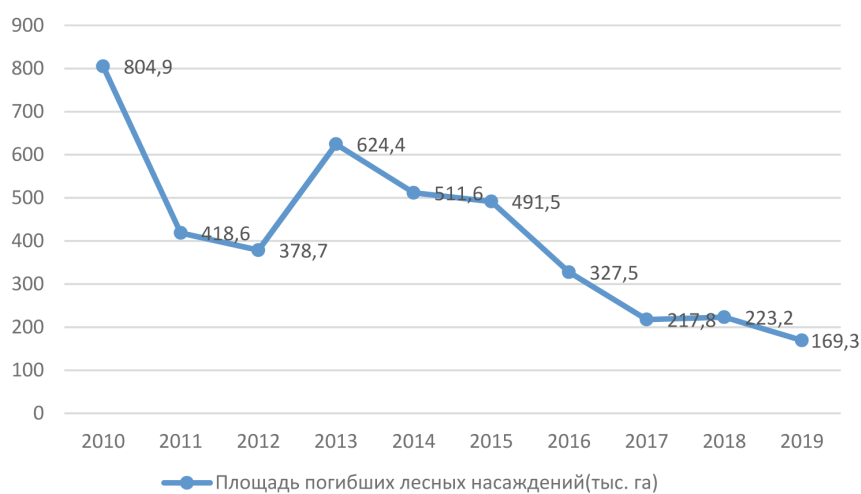


Рисунок 2 – Площадь погибших лесных насаждений (составлено авторами по данным сборника Росстата 2016 и 2020 гг. «Охрана окружающей среды в России»)

Несмотря на демонстрируемую положительную динамику сокращения площади погибших лесных насаждений, общие статистические данные о лесных пожарах и других неблагоприятных факторах показывают устойчивый рост, коррелирующий с погодными условиями⁵. Совокупный ущерб от неблагоприятных факторов превышает расходы консолидированного бюджета на обеспечение защиты и воспроизводства лесного фонда. Существует кадровая проблема, в частности, проявляющаяся в недостатке сотрудников парашютно-десантной пожарной службы. Следующей проблемой является недостаточный уровень технической оснащённости. Вместе с тем сохраняется тенденция к снижению объёмов мероприятий по локализации и ликвидации очагов вредных организмов в лесах на территориях субъектов Российской Федерации, недостаточная эффективность используемых средств.

В связи с сохранением рисков ухудшения динамики гибели лесного фонда решение данных проблем становится особенно актуальным.

Заключение

В связи с вышеуказанными фактами считаем необходимым:

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2018 № 1989-р (ред. от 28.02.2019) «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

Во-первых, создание единой информационной системы на базе Рослесхоза и подведомственных территориальных органов, обеспечивающей консолидацию информации о состоянии лесного фонда [6, с. 40] на всей территории Российской Федерации в целях обеспечения оперативного доступа к информации, составления на её основе документов стратегического планирования, принятия оперативных решений на её основе.

Во-вторых, реализацию кадрового потенциала путем организации программ дополнительного образования на базе профильных учреждений среднего профессионального образования, за счет средств региональных бюджетов, повышение престижа профессии, предоставление льгот (возможно, субсидий из федерального бюджета) на жильё работникам отрасли в регионах.

В-третьих, повышение технической и технологической оснащённости сферы путем привлечения инвестиций в отрасль (возможно, через инструмент выпуска ОФЗ и ОРЗ) с параллельным формированием благоприятных условий научной деятельности в области защиты лесов. Впоследствии это также решает проблему эффективности используемых методов охраны и защиты лесов.

В-четвертых, формирование единой нормативно-правовой базы федерального уровня в области нормирования и стандартизации проводимых мероприятий, используемых технических средств и т.д. в целях решения проблем разобщенности, противоречивости, устаревания существующих документов. При разработке необходима ориентация на международные стандарты, опыт развитых государств.

В-пятых, обеспечение баланса между воспроизводством лесного фонда и его выбытием.

В-шестых, прочее совершенствование нормативно-правовой базы, урегулирование и уточнение спорных моментов при соблюдении баланса между централизацией и децентрализацией.

В-седьмых, ужесточение административных наказаний за незаконную рубку, нарушение правил эксплуатации лесного фонда и т.д.

Таким образом, процесс реформирования государственной политики в области обеспечения защиты лесов с начала прошлого десятилетия привел к определенным положительным результатам, однако сохранилось множество проблем, требующих незамедлительного решения. Привлечение особого внимания к состоянию лесного фонда должно способствовать совершенствованию мер охраны и защиты лесов, включая решение рассмотренных в аналитической записке проблем, что, в перспективе, способствует развитию лесной промышленности и максимальной реализации потенциала данного сектора в выполнении им как экономической функции, так и социальной, экологической.

Список литературы

1. Бородин О.Б., Ноговицина Т.Н. Обеспечение права собственности Российской Федерации на земли лесного фонда // Московский экономический журнал. – 2017. – № 2. – С. 64.
2. Галкин А.И. Особенности государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда [Электронный ресурс] // Экономика и предпринимательство. – 2019. – № 8. – С. 446–448. – URL: <http://www.elib.fa.ru/art2019/bv2913.pdf> (дата обращения: 28.01.2021).
3. Жданова Р., Смирнова М., Гвоздева О. Основные принципы устойчивого управления лесами // Московский экономический журнал. – 2019. – № 6. – С. 21–25.
4. Николайчук О.А., Николайчук А.А. Экономическая реализация прав собственности на лесные ресурсы в современной России: монография. – М.: Инфра-М, 2011. – 163 с.
5. Панина О.В., Каргина В.П. Формирование реализации государственной политики восстановления лесного фонда [Электронный ресурс] // Финансовая экономика. – 2018. – № 7. – С. 2202–2204. – URL: <http://www.elib.fa.ru/art2018/bv3072.pdf> (дата обращения: 28.01.2021).
6. Раевская О.Б. Проблемы информационного обеспечения государственного кадастра недвижимости сведениями о лесных участках в целях государственного управления земельными ресурсами // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2010. – № 8. – С. 37–46.
7. Чан Тхи Хай Иен, Мурашева А.А., Столяров В.М. Оценка эффективности деятельности лесопромышленного комплекса на землях лесного фонда в рамках интеграции предприятий лесозаготовки и деревообработки // Инновации и инвестиции. – 2020. – № 2. – С. 243–247.
8. Шедько Ю.Н., Власенко М.Н. Экономическая безопасность и ее экологическая составляющая – значимый фактор устойчивого развития предприятий в условиях современного рынка [Электронный ре-

курс] // Стратегии бизнеса. Электронный научно-экономический журнал. – 2017. – № 2 (34). – С. 21–24. – URL: <http://www.strategybusiness.ru/jour/article/view/294/275> (дата обращения: 28.01.2021).

References

1. *Borodina O.B., Nogovicina T.N.* Obespechenie prava sobstvennosti Rossijskoj Federacii na zemli lesnogo fonda // *Moskovskij ekonomicheskij zhurnal*. – 2017. – № 2. – С. 64.
2. *Galkin A.I.* Osobennosti gosudarstvennogo upravleniya v oblasti ispol'zovaniya, ohrany, zashchity lesnogo fonda [Elektronnyj resurs] // *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. – 2019. – № 8. – С. 446–448. – URL: <http://www.elib.fa.ru/art2019/bv2913.pdf> (дата обращения: 28.01.2021).
3. *Zhdanova R., Smirnova M., Gvozdeva O.* Osnovnye principy ustojchivogo upravleniya lesami // *Moskovskij ekonomicheskij zhurnal*. – 2019. – № 6. – С. 21–25.
4. *Nikolajchuk O.A., Nikolajchuk A.A.* Ekonomicheskaya realizaciya prav sobstvennosti na lesnye resursy v sovremennoj Rossii: monografiya. – М.: Infra-M, 2011. – 163 s.
5. *Panina O.V., Kargina V.P.* Formirovanie realizacii gosudarstvennoj politiki vosstanovleniya lesnogo fonda [Elektronnyj resurs] // *Finansovaya ekonomika*. – 2018. – № 7. – С. 2202–2204. – URL: <http://www.elib.fa.ru/art2018/bv3072.pdf> (дата обращения: 28.01.2021).
6. *Raevskaya O.B.* Problemy informacionnogo obespecheniya gosudarstvennogo kadastra nedvizhimosti svedeniyami o lesnyh uchastkah v celyah gosudarstvennogo upravleniya zemel'nymi resursami // *Zemleustrojstvo, kadastr i monitoring zemel'*. – 2010. – № 8. – С. 37–46.
7. *Chan Thi Haj Ien, Murasheva A.A., Stolyarov V.M.* Ocenka effektivnosti deyatel'nosti lesopromyshlennogo kompleksa na zemlyah lesnogo fonda v ramkah integracii predpriyatij lesozagotovki i derevoobrabotki // *Innovacii i investicii*. – 2020. – № 2. – С. 243–247.
8. *Shed'ko Yu.N., Vlasenko M.N.* Ekonomicheskaya bezopasnost' i ee ekologicheskaya sostavlyayushchaya – znachimyj faktor ustojchivogo razvitiya predpriyatij v usloviyah sovremennogo rynka [Elektronnyj resurs] // *Strategii biznesa. Elektronnyj nauchno-ekonomicheskij zhurnal*. – 2017. – № 2 (34). – С. 21–24. – URL: <http://www.strategybusiness.ru/jour/article/view/294/275> (дата обращения: 28.01.2021).