

**К ВОПРОСУ О РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ РОССИИ**

**ON THE ISSUE OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE FORESTRY
OF RUSSIA**

Третьяков А.Г., докторант, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный лесотехнический университет имени Г.Ф.Морозова», Воронеж, Россия

Tretyakov A.G., doctoral student, Voronezh State University of Forestry and Technologies named after G.F. Morozov, Voronezh, Russia

Морковина С.С., профессор, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный лесотехнический университет имени Г.Ф.Морозова», Воронеж, Россия

Morkovina S.S. Professor Voronezh State University of Forestry and Technologies named after G.F. Morozov, Voronezh, Russia

Аннотация. В статье рассмотрена система публичного управления в лесном хозяйстве России. Рассмотрена динамика платы за использование лесов, как ключевого индикатора эффективности публичного лесоуправления. Показано, что несмотря на возрастание доходов лесного хозяйства в целом, сохраняется низкоэффективная система управления лесами, что свидетельствует о необходимости модернизации системы публичного управления лесами с привлечением качественных индикаторов.

Определена необходимость трансформации публичного управления лесами и формирование эффективной структуры управления отраслью, которая неразрывно связана с перераспределением полномочий и обязанностей между центром и субъектами РФ.

Abstract. The article considers the system of public management in the forestry of Russia. The dynamics of payment for the use of forests as a key indicator of the effectiveness of public forest management is considered. It is shown that despite the increase in the income of forestry as a whole, a low-efficient forest management system remains, which indicates the need to modernize the system of public forest management with the involvement of qualitative indicators.

The necessity of transformation of public forest management and the formation of an effective management structure of the industry, which is inextricably linked with the redistribution of powers and responsibilities between the center and the subjects of the Russian Federation, is determined.

Ключевые слова: публичное управление, менеджмент, лесное хозяйство.

Key words: public administration, management, forestry.

Вопросы публичного управления в лесном хозяйстве страны все чаще становятся объектом внимания исследователей, ввиду низкой эффективности использования важнейших активов государства – лесных ресурсов. В наиболее общем понимании публичное управление — это система кооперации государственных, неправительственных, частных и смешанных структур, призванная обеспечить удовлетворение общественных интересов.

Для лесного хозяйства публичное управление может выступать синонимом государственного лесоправления, как по причине государственной собственности на лесные ресурсы, так и из-за состава участников лесных отношений, в котором органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, выступают полноправными членами [1].

Не секрет, что Российской Федерации отводится доминирующая роль в управлении лесами, в первую очередь из-за количества лесных насаждений. В нашей стране сосредоточено 20% мировой площади лесов, в то время в крупных лесных державах Бразилии и Канаде 12% и 9%, соответственно [2].

В тоже время результативность лесоправления в целом, как и публичного управления лесами, в частности, оставляет желать лучшего. Для сравнения по объемам экспорта лесопродукции РФ занимает 8 место в мире, уступая, Бразилии, США, Канаде, а уровень доходов лесного хозяйства составляет менее 1,5 5 ВВП [3]. Это предопределяет значимость модернизации системы публичного управления лесами, которая в течении последних десятилетий не раз подвергалась небезосновательно критике.

И этому есть основания, каждый год в средствах массовой информации поднимаются такие проблемы как лесные пожары, нелегальные рубки леса, резкий рост популяций вредителей в лесах и т.д.

Характерно, что с 2009 года доходы лесного хозяйства росли и за десятилетний период вклад лесного хозяйства в бюджетную систему Российской Федерации составил 84 млрд. руб. [5]

Основная часть лесных доходов отводится на использование лесов для заготовки древесины. По итогам 2019 года от данного вида лесопользования поступило 34,0 млрд. руб. или 64,7% от общего дохода (в том числе: в федеральный бюджет – 18,5 млрд. руб., в бюджеты субъектов Российской Федерации – 15,5 млрд. руб.).

Более 60% составляют платежи за использование лесов, 24% налоги и сборы и 13% таможенные платежи, что превысило фактические затраты на лесное хозяйство в целом по Российской Федерации. Восходящий тренд на рисунке 1 подтверждает рост доходов лесного хозяйства страны в будущем.

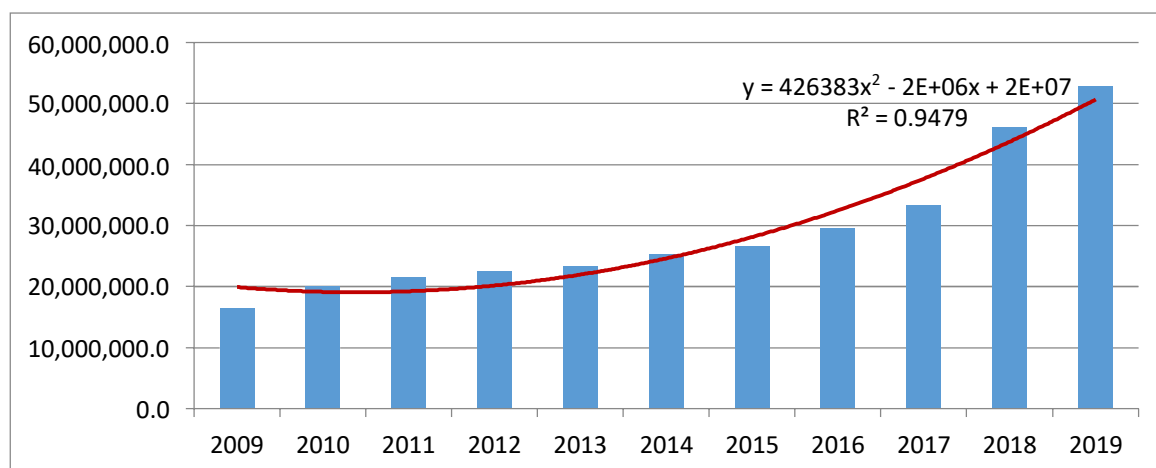


Рисунок 1. Динамика платы за использование лесов в РФ и ее прогнозная модель

В то же время и несмотря на рост доходности лесного хозяйства в системе лесоуправления и ее различных сферах, таких как нормотворчество, финансирование, лесоустройство, реализация инвестиционных проектов, функционирование лесной охраны и лесного надзора, продолжают действовать противоречивые документы и неэффективные управленческие инструменты [6]. Более того, и, несмотря на принимаемые меры, недоимка по платежам за использование лесов в федеральный бюджет по итогам 2019 года составляет 7,4 млрд. рублей. Это позволяет сделать вывод о невозможности измерения результативности публичного лесоуправления исключительно количественными индикаторами доходов и расходов.

В рамках подпрограммы «Стратегическое управление лесным хозяйством» Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» обеспечено выполнение ряда важных индикаторов, таких как сохранение лесистости территории Российской Федерации на уровне 46,4 процента, увеличение доли площади земель лесного фонда, переданных в пользование, площади лесовосстановления и лесоразведения, а также повышение объема платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда [7].

Известно, что результаты деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий в области лесных отношений оцениваются федеральным агентством лесного хозяйства за отчетный год на основании «Методика оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса РФ полномочий Российской Федерации в области лесных отношений». Для оценки эффективности в Методике предусмотрены критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Однако, эти критерии, не отражают в полной мере эффективность публичного управления в лесном хозяйстве страны, а лишь свидетельствуют об отдельных фактах и результатах выполненных работ. В соответствии с Методикой, оценка эффективности осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий в области лесных отношений проводится отдельно по каждому критерию, группе критериев, исходя из изменения значения индикатора в отчетном периоде по сравнению с годом, предшествующем отчетному. По каждому критерию составляется рейтинг уровня эффективности осуществления переданных полномочий субъектами Российской Федерации.

Насколько эти критерии соответствуют целям устойчивого управления леса, обеспечивающего сохранение ресурсного потенциала страны остается неясным.

Более того, подмена целей и индикаторов их достижения, продолжает дорого обходиться лесному хозяйству России. В частности, почему при увеличении финансирования лесного хозяйства, внедрения цифровых технологий в систему учета лесов, при невероятном росте возможностей сетей связи, государственное управление лесами практически остается на прежнем, очень невысоком уровне, а количество управленцев не убывает, а в массе государственных структур управления растет? [8]

В этой связи одним из основных вопросов трансформации является проблема формирования эффективной структуры управления отраслью, которая неразрывно связана с перераспределением полномочий и обязанностей между центром и субъектами РФ. Текущая практика передачи полномочий Российской Федерации субъектам РФ не является эффективной, так как передача данных полномочий часто не подкрепляется необходимым объемом финансовых ресурсов. В новом лесном законодательстве должна быть осуществлена оптимизация распределения полномочий и обязанностей в области ведения лесного хозяйства между центром и регионами. Определение данного оптимального разделения, учитывающего исключительную разнообразность региональных условий деятельности в Российской Федерации, и является одной из важнейших задач лесной науки.

В настоящее время в системе лесного хозяйства функционируют организации нескольких форм: бюджетные, автономные и казенные учреждения, а также предпринимательские структуры в форме публичных обществ, физических и юридических лиц. В субъектах Российской Федерации функционируют управленческие структуры в области лесного хозяйства, отличающиеся друг от друга по правовым формам, подчиненности и выполняемым функциям.

В 52 регионах органы управления лесным хозяйством не являются самостоятельными и входят в состав организационных структур, регулирующих вопросы экологии, природопользования и охраны окружающей среды, сельского хозяйства и продовольствия, энергетики.

В 30 регионах РФ действуют самостоятельные органы управления лесным хозяйством (лесами) в виде министерств лесного комплекса, лесного хозяйства, департаментов лесного хозяйства (лесного комплекса), комитетов по лесу (лесному хозяйству), управлений лесами (лесного хозяйства) и даже государственная лесная служба.

Отсутствие единообразия в функциональных полномочиях региональных структур, существенно снижают эффективность государственного управления и не позволяют осуществлять эффективный контроль за деятельностью органов управления лесами региональных систем.

Решение представленных в данной статье задач в области совершенствования управления лесным хозяйством позволит вывести отрасль из кризисной ситуации и обеспечит сохранность лесов нашей страны.

Список литературы

1. Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. От 30.04.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/
2. Моисеев Н.А, Кризис в лесных делах России: истоки и возможные пути выхода из него // Лесной вестник. – 2016. - №3 - с.116-125
3. Петров А.П. Экономические отношения в лесном хозяйстве : прошлое, настоящее и вызовы будущего // Вопросы лесной науки. - 2019 – Т 2 (1) – с. 1-22
4. Морковина С. С. Организация комплексного использования лесных ресурсов на цифровой основе/ С. С. Морковина, А. Н. Топчеев // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент.- 2020.- №10(4), с. 125–136

5. Petrov A.P. Model of economic organization of the russian forestry/Petrov A.P., Morkovina S.S.//В сборнике: IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. International Jubilee Scientific and Practical Conference “Innovative Directions of Development of the Forestry Complex (FORESTRY-2018)”. 2019. С. 012041.
6. Panyavina E.A. The role and place of the crisis traps in the development of the small business of the forest sector in the russian economy/Panyavina E.A., Chirkova M.B., Cheglakova S.G., Pankov V.V.//European Research Studies Journal. 2017. Т. 20. № 3В. С. 480-489.
7. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года. URL: <https://www.sbras.ru/files/news/docs/0001202102170022.pdf> (дата обращения 15.05.2021)
8. Огневцев С.Б. Цифровизация экономики и экономика цифровизации АПК/Международный сельскохозяйственный журнал №2 (368) 2019.

References

1. Forest Code of the Russian Federation “dated 04.12.2006 N 200-FZ (as amended on 30.04.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/
2. Moiseev NA, Crisis in forestry in Russia: origins and possible ways out of it // Lesnoy Vestnik. – 2016. – No. 3 – p. 116-125
3. Petrov A.P. Economic relations in forestry: past, present and future challenges // Problems of forest science. – 2019 – Т 2 (1) – p. 1-22
4. Morkovina S. S. Organization of complex use of forest resources on a digital basis / S. S. Morkovina, A. N. Topcheev // Bulletin of the South-West State University. Series: Economics. Sociology. Management.- 2020.- No. 10 (4), p. 125-136
5. Petrov A.P. Model of economic organization of the russian forestry / Petrov A.P., Morkovina S.S. // In the collection: IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. International Jubilee Scientific and Practical Conference “Innovative Directions of Development of the Forestry Complex (FORESTRY-2018)”. 2019.S. 012041.
6. Panyavina E.A. The role and place of the crisis traps in the development of the small business of the forest sector in the Russian economy / Panyavina E.A., Chirkova M.B., Cheglakova S.G., Pankov V.V. // European Research Studies Journal. 2017.Vol. 20.No. 3В. S. 480-489.
7. By order of the Government of the Russian Federation dated February 11, 2021 No. 312-r Strategy for the development of the forestry complex of the Russian Federation until 2030. URL: <https://www.sbras.ru/files/news/docs/0001202102170022.pdf> (date of access 05/15/2021)
9. Ognitvsev S. B. Digitalization of the economy and the economy of digitalization of the agro-industrial complex / International Agricultural Journal No. 2 (368) 2019.