

Л. В. Вуец

ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», Удмуртская Республика,
г. Ижевск, e-mail: vuets@mail.ru

ОПТИМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Ключевые слова: государство, развитие, приоритетные направления, экономика, регулирование, лесной комплекс, ресурсы, лесозаготовители, инструменты.

В данной статье рассматриваются вопросы, характеризующие необходимость систематических регулирующих воздействий со стороны государственных институтов, особенно в тех областях, где самостоятельные хозяйствующие субъекты не заинтересованы в решении сложных социально-экономических проблем. Именно поэтому проблема государственного регулирования территориального развития особенно актуальна в настоящих условиях, когда идёт поиск баланса между рыночными методами регулирования и государственным воздействием на развитие экономики. Проведено исследование принятых решений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, с учётом внесённых изменений в действующие нормативные и правовые акты; изучены основные причины замедления развития процесса управления лесными ресурсами; выявлены предпосылки, оказывающие влияние на эффективное функционирование лесного комплекса субъектов Российской Федерации. Рассмотрены проблемы функционирования лесного комплекса, характерные для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа. Сформулированы особенности функций и способов использования лесных ресурсов, систематизированы факторы, определяющие классификацию способов использования лесных ресурсов, на основании которых производится уточнение терминологической базы научных исследований; исследованы субъектно-объектные отношения, возникающие при использовании и воспроизводстве лесных ресурсов. В целях дальнейшего развития рыночных отношений в сфере организации лесопользования проанализирован потенциал лесного комплекса региона; определены и объяснены понятия экономической доступности лесных ресурсов; сформулированы региональные особенности управления лесным комплексом региона.

L. V. Vuets

Udmurt State University, Udmurt Republic, Izhevsk, e-mail: vuets@mail.ru

OPTIMIZATION OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE SPHERE OF ECONOMIC REGULATION

Keywords: state, development, priority areas, economy, regulation, forest complex, resources, loggers, tools.

This article examines the issues that characterize the need for systematic regulatory actions on the part of state institutions, especially in those areas where independent economic entities are not interested in solving complex socio-economic problems. That is why the problem of state regulation of territorial development is particularly relevant in the current conditions, when there is a search for a balance between market methods of regulation and state influence on the development of the economy. The study of the decisions taken by the Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation, taking into account the changes in the current regulatory and legal acts; examine the primary causes of the slowdown of the process of forest management; preconditions that affect the effective functioning of the forest complex of the Russian Federation. The problems of the functioning of the forest complex, characteristic of the subjects of the Russian Federation, which are part of the Volga Federal District, are considered. The features of the functions and ways of using forest resources are formulated, the factors that determine the classification of ways of using forest resources are systematized, on the basis of which the terminology base of scientific research is clarified; the subject-object relations that arise during the use and reproduction of forest resources are investigated. In order to further develop market relations in the field of forest management, the potential of the forest complex of the region is analyzed; the concepts of economic accessibility of forest resources are defined and explained; regional features of the management of the forest complex of the region are formulated.

Проблемы в сфере государственного регулирования экономики, осуществления функциональных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации, неизменно остаются актуальными. Исследования

отдельных сфер государственного регулирования экономических вопросов, показывают, что имеется необходимость детализации объектов исследования. В соответствии с проведённым исследованием сферы государственно-

го регулирования лесного комплекса, подробно остановимся на некоторых из них. Попытки сбалансировать интересы лесозаготовителей и лесного хозяйства продолжаются. Необходимо отметить, что соотношение интересов лесозаготовителей и представителей лесного хозяйства в лесном комплексе будет находиться в пристальном фокусе внимания населения, проживающего на территории муниципальных образований. С учётом требований современных технологий и развития имеющихся возможностей в лесном комплексе, методы государственного регулирования будут изменяться. Экономические условия взаимодействия лесозаготовителей и лесного хозяйства модернизируются. Наблюдается практическое применение инструментов рыночных механизмов в области лесных отношений. Таким образом, опубликованные научные исследования позволяют констатировать фактическое наличие исследований прикладного характера. На уровне регионов и муниципальных образований наиболее отчётливо наблюдается потребность в совершенствовании методов государственного регулирования сферы лесного комплекса.

Основные концептуальные положения функционирования лесного комплекса

Необходимо отметить, что значительное внимание уделяется вопросам государственного управления на региональном уровне. На уровне субъекта Удмуртской Республики законодательным органом государственной власти Удмуртии является Государственный Совет Удмуртской Республики. Правительство Удмуртской Республики, являясь высшим исполнительным органом государственной власти Удмуртской Республики, объединяет и направляет работу министерств, государственных комитетов и других органов исполнительной власти, контролирует их деятельность.

Государственный Совет Удмуртской Республики неоднократно занимался подготовкой законодательных инициатив в области лесных отношений. При этом нужно отметить, что нормативный и правовой характер законопроектов включал в себя предложения, заключа-

ющиеся в расширении перечня возможных действий на региональном уровне. Делегирование полномочий субъектам Российской Федерации по принятию решений на региональном уровне.

Ранее действовавший Лесной кодекс Российской Федерации, до вступления в силу федерального законодательства 2007 года, содержал нормативные положения, которые требовали совершенствования, но при этом в своей основе отвечали требованиям лесного законодательства в целом. Разработчиком нового Лесного кодекса Российской Федерации выступило Министерство экономического развития Российской Федерации. В соответствии с исполняемыми функциональными полномочиями, федеральный орган исполнительной власти частично включил в состав нового Лесного кодекса Российской Федерации нормы, регулирующие отношения лесозаготовителей и представителей лесного хозяйства.

В связи с предстоящим внесением в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации нового Лесного кодекса Российской Федерации, неоднократно проводились заседания рабочих групп, на которых обсуждались основные вопросы, характеризующие законопроект. Несмотря на обсуждение законопроекта, многие исследователи в области лесных отношений не согласны с концепцией модернизированного основного лесного закона. По обозначенной причине наблюдается постоянное внесение изменений в принятый федеральный закон.

Несомненно, в практике любой сферы деятельности хозяйствования требуется совершенствование принятых нормативных положений. Министерство экономического развития Российской Федерации предлагало новшества в сфере законодательного регулирования отношений лесозаготовителей и представителей лесного хозяйства с позиции экономических изменений действующих положений в лесном законодательстве. При этом, к сожалению, не учитывались возможные глобальные тенденции влияния на население, проживающее в лесных посёлках. Так, например, население с очень давних времён занималось сбором валежника. Процедура сбора ранее

не предполагала внесение платы за древесину, которая утратила свои свойства. После принятия нового Лесного кодекса Российской Федерации, возникла необходимость оплаты валежной древесины. Если ранее эта процедура предполагала санитарную очистку леса и за неё полагалась оплата, долгое время происходил обратный процесс. В целях нивелирования правовых коллизий депутатами регионального уровня были рассмотрены возможные варианты внесения изменений в федеральное законодательство.

Государственным Советом Удмуртской Республики подготовлена законодательная инициатива в области лесных отношений. Инициатива поддержана Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Реализация механизма управления лесным комплексом региона

Многочисленные реформы в сфере лесных отношений привели к слиянию нескольких органов власти Удмуртской Республики. Такая практика имеется на территории большинства субъектов Российской Федерации. В результате оптимизации в состав регионального министерства, ответственного за осуществление государственной политики в области природных ресурсов, включается орган исполнительной власти Удмуртской Республики в области лесных отношений. В дальнейшем процессе реализации необходимых функциональных полномочий региональное Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики осуществляет в полном объёме переданные полномочия.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Удмуртской Республики является государственным органом исполнительной власти Удмуртской Республики, выполняет переданные Российской Федерацией полномочия согласно статьям 81–83 Лесного кодекса Российской Федерации [1, 8] в области лесных отношений и сферы регулирования отрасли. Целью регионального законодательства является правовое регулирование на территории субъекта Российской Федерации, в том числе, экономических отношений. При этом в каждой республике, крае, области

имеются свои особенности экономического и социального, территориального и природно-климатического, национально-культурного характера, которые влияют на направления содержания правового регулирования экономической деятельности в регионе.

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации основные функции по управлению лесами, планированию и ведению лесного хозяйства, лесопользованию, организации и проведению лесоустройства переданы субъектам Российской Федерации при сохранении федеральной собственности на лесные ресурсы. В связи с этим меняются функции органов власти субъектов в части управления лесным хозяйством. На первый план выходит проблема ведения непрерывного, многоцелевого, рационального использования леса.

Проблематика достаточно актуальна для Удмуртской Республики. Необходимо отметить, что взаимосвязь отраслей на региональном уровне обусловлена особенностями территориального размещения субъекта Российской Федерации – Удмуртской Республики и наличием основных видов природных ресурсов. Экономика Удмуртской Республики отличается многообразием представленных в ней отраслей. Необходимо отметить, что природные ресурсы играют существенную роль в доходной части регионального бюджета.

Основными природными ресурсами являются лесные ресурсы. Лесистость распределяется неравномерно. Ежегодно в ведении арендаторов находится 25% земель лесного фонда, вырубается около 2700,0 тысяч кубометров древесины. Заготовка древесины осуществляется в соответствии с Правилами заготовки древесины и особенностями заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в статье 23 Лесного кодекса Российской Федерации [2], лесным планом Удмуртской Республики, лесохозяйственным регламентом лесничества, а также проектом освоения лесов и лесной декларацией (за исключением случаев заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений или, указанного в части 5 статьи 19 Лесного кодекса Российской Федерации, контракта.

В случае заготовки древесины по договорам аренды или договорам купли-продажи собственником древесины является лицо, оформившее соответствующее право. Право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов на основании статей 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации принадлежит Российской Федерации.

Древесина, полученная при использовании лесов, реализуется только через торги (аукцион). Порядок реализации такой древесины установлен Постановлением Правительства РФ от 23.07.2009 года № 604 «О реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации» [1, 8]

Продажа древесины через аукцион, способствует пополнению федерального бюджета. Применяемый подход к упорядочиванию постановки и организации лесных отношений в стране и в отдельных регионах требует, прежде всего, обеспечения баланса интересов всех субъектов лесных отношений. Установленный порядок реализации древесины представляет собой исполнение административных процедур, осуществляемых в определённые сроки. Вместе с тем, проведение детализированной процедуры не гарантирует достижение цели – реализации древесины и получения доходов федерального бюджета. При отсутствии заявок торги считаются не состоявшимися.

Правовое регулирование дальнейших действий отсутствует. Арендаторы лесных участков, в случае заготовки древесины, в связи с невозможностью вывоза древесины привлекаются к административной ответственности за необеспечение соблюдения норм пожарной и санитарной безопасности в лесах, тогда как механизм определения ответственных за хранение нереализованной древесины отсутствует.

В настоящее время под руководством Министерства природных ресурсов Российской Федерации для реализации законодательных положений в области лесных отношений разработано 110 подзаконных актов, в том числе: акты Правительства Российской Федерации – 38,

ведомственные акты – 34, акты субъектов Российской Федерации – свыше 10 [1].

Нормативное и правовое регулирование рассматриваемых вопросов в области лесных отношений постоянно совершенствуется. В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации новыми нормативно-правовыми документами планирования в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов являются:

- Лесной план субъекта Российской Федерации;
- лесохозяйственный регламент лесничества;
- проект освоения лесов для лесных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

При этом лесозаготовители постоянно обращаются в государственные органы власти, отмечая недостатки в действующем законодательстве.

Основные проблемы в сфере лесных отношений и лесопользования

Следует отметить, что основными проблемами в сфере лесных отношений и лесопользования являются следующие:

- слабо развитая дорожно-транспортная инфраструктура удалённых лесных участков;
- отсутствие ответственного органа за определение объёма вырубленной древесины и за ее сохранность до проведения торгов, а также, в случае если аукцион не состоялся;
- нарушение правил пожарной безопасности в лесах, в связи с оставлением на лесных участках нереализованной древесины.

Перечисленные основные проблемы не ограничиваются только приведённым перечнем, проблематика достаточно обширна, можно акцентировать внимание и на других имеющихся вопросах.

Нужно отметить, что в настоящее время не нарушается принцип единства правовой судьбы земельного участка и лесных насаждений, поскольку Федеральным законом от 04.12.2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» [1] леса и многолетние насаждения были исключены из перечня объектов недвижимости. В тоже время лесные насаждения сегодня относятся к движимому имуществу. При этом такая законодательная классифика-

ция и является дискуссионной. Признак «бесплатности» лесопользования отсутствует при наличии арендных платежей, обязательной процедуры выкупа древесины заинтересованным покупателем. Из сферы внимания не должен упускаться и факт наличия публичного интереса в области недропользования [1, 8].

Роль государства в рыночной экономике проявляется через систему структурных элементов экономической функции, в перечень которых включено социально ориентированное распределение ресурсов. Таким образом, отсутствует принципиальная разница между реализацией прав собственника – государства в форме заключения договоров аренды лесных участков с включением стоимости вырубленной древесины и заключением договора купли-продажи по реализации древесины. И в том и в другом случае проявляется экономическая функция государства [1].

На сегодняшний день есть необходимость внесения изменений в подзаконные нормативные акты, позволяющие пользователю передавать древесину напрямую лес пользователям или организациям, выполняющим функции ведения лесного хозяйства.

В связи с этим органам государственной власти предложено предоставить возможность, преимущественное право, заключения договора купли-продажи лесных насаждений лицу, использующему леса в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации или его подрядчику без проведения торгов.

В этом случае нормы становятся более гибкими, учитывающими интересы, как государства, так и лесопользователя. В этом случае, появляется право на заключение договора без длительной процедуры торгов, при отказе от реализации данного права отчуждение лесных насаждений или древесины осуществляется в общем порядке, с проведением торгов [1, 8].

Преимущественное право обоснованно тем, что лесопользователь или подрядчик уже оплатили арендную плату за лесной участок, они проявляют заинтересованность в оперативном вывозе древесины и обладают всеми необходимыми для этого техническими средствами.

Выводы

Необходимо отметить, что внесение изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2009 года № 604 «О реализации древесины, которая получения при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации» [1] не потребует выделения дополнительных средств.

На основании проведённых исследований сформулированы следующие предложения: предложено обоснование увеличения поступления денежных средств в федеральный бюджет, рассмотрено уменьшение длительности процесса реализации древесины, снижение рисков возникновения пожаров в лесах.

Несмотря на детальную регламентацию многих вопросов реализации древесины в Российской Федерации, явным недостатком является отсутствие в законе чёткого закрепления лица (органа исполнительной власти), с помощью которого все действующие нормативно-правовые акты составили бы единый механизм, «работающий» в направлении упорядочения и систематизации отношений к государственной собственности.

Оптимизация деятельности органов законодательной и исполнительной власти в сфере регулирования экономических отношений является актуальной. В современной жизни, эпохе постоянных изменений и появляющихся возможностей, необходимо своевременное реагирование на потенциальные ожидания всех участников происходящих изменений.

Современные технологии в области лесных отношений опережают законодательное регулирование деятельности хозяйствующих субъектов. Данное обстоятельство значительно влияет на сокращение возможностей в исследуемой деятельности. Приведённые заключительные положения исследования позволяют констатировать необходимость проведения согласительных процедур, рабочих встреч лесозаготовителей и представителей лесного хозяйства для обсуждения наболевших вопросов в области лесных отношений с приглашением представителей экологических общественных организаций.

Научная специальность публикации согласно паспорта ВАК 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности) (экономические науки).

Библиографический список

1. Лесной кодекс Российской Федерации (от 04.12.2006 года № 200-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «Консультант Плюс» от 06.05.2020 года.
2. Федеральный закон от 04.12.2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (от 04.12.2006 года № 201-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «Консультант Плюс» от 12.05.2020 года.
3. Постановление Правительства РФ от 23.07.2009 года № 604 «О реализации древесины, которая получения при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43-46 Лесного кодекса Российской Федерации».
4. Постановление Правительства РФ от 22.05.2007 года № 310 (ред. от 06.01.2020 года) «О ставках платы за единицу объёма лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».
5. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17 октября 2017 года № 567 «Об утверждении типового договора купли-продажи лесных насаждений».
6. Буров М.П. Государственное регулирование национальной экономики. Современные парадигмы и механизмы развития Российских регионов. – М.: Дашков и Ко, 2018. – 344 с.
7. Государственное регулирование экономики. Учебное пособие. – М.: КноРус, 2014. – 240 с.
8. Мухин И.В., Малых И.В. Правовые проблемы реализации древесины, полученной при пользовании недрами // Право и политика. – 2018. – № 11. – С. 73 – 79.
9. Правовед. <https://pravoved.ru/question/1930761/>. (дата обращения 11.01.2021).