Белоусова С.В.[[1]](#footnote-1)

**Лес как федеральная собственность и проблемы управления им (на примере Иркутской области)**

Аннотация: В статье рассмотрены проблемы лесопользования в Иркутской области в свете реализации функций управления лесом как федеральной собственностью. Выявлены общие и частные причины кризисного положения в лесной отрасли региона. Установлена для эффективного использования государственной собственностью необходимость наличия норм и рамок ее функционирования в рамках общественной собственности, в системе регулирования общественным сектором.

Ключевые слова: лесопользование, федеральная и государственная собственность, управление собственностью.

Belousova S.V.

Wood as the federal property and problems of its management (on an example of the Irkutsk region)

The summary: Forestry problems in the Irkutsk region are studied in the light of realization of functions of management by wood as by the federal property in article. The general and private reasons of crisis position in wood branch of region are established. Necessity of presence of norms and frameworks of its functioning within the limits of the public property regulated by public sector is established for an effective utilization by state ownership.

Keywords: forestry problems, federal and state ownership, property management.

1. ***Краткий обзор лесных запасов и лесного хозяйства в Иркутской области***

Россия является крупнейшей [лесной](http://russia.rin.ru/guides/6355.html) державой, занимая первое место в мире по обеспеченности [лесами](http://russia.rin.ru/guides/6106.html), уровню лесистости и др. В свою очередь Иркутская область по запасам лесных ресурсов занимает третье место среди регионов России, с объемами лесного фонда 69, 4 млн. га или 90% территории Приангарья. Уровень лесистости Иркутской области составляет 82,3%. Для сравнения: средняя лесистость по Российской Федерации – 45,3%, в целом по планете – 28%. Запасы леса в регионе не менее масштабны. Общий запас древесины в лесах области составляет 9,05 млрд. м3., что приближается к 12% от общероссийского уровня. При этом наиболее ценные породы деревьев, например, кедр имеет еще больший показатель.  Доля кедровников  в Иркутской области составляет 18% общей площади кедровых лесов страны (39,7 млн. га). На долю сосновых лесов области приходится 13,1% общей площади сосняков России.

Использование этих природных богатств в регионе идет полным ходом. Иркутская область по объемам заготовки древесины занимает первое место в России или долю в 13% к общероссийскому уровню. Объемы заготовок в последние годы растут значительными темпами. В 2011 году по сравнению с прошлым годом объем заготовки древесины увеличится на 20% с 23,2 до 30 млн. кубометров, объем выпуска готовой продукции – на 10%. Для сравнения по итогам года 2009 было заготовлено около 20 млн. м3.

Однако эти цифры не являются пределом возможностей. Разработанный компанией «Геонавигатор» (г. Санкт-Петербург) Лесной план Иркутской области предусматривает реализацию более 40 инвестиционных проектов. Благодаря чему к 2018 году среднегодовые объемы заготовки древесины должны возрасти по сравнению с достигнутым ныне уровнем  в 1,5 раз и достигнуть более 40 млн. м3 в год[[2]](#footnote-2). В значительной степени планируется увеличить и производство продукции переработки, в частности – пиломатериалов – примерно в 2 раза (более 7 млн. м3), целлюлозы в 1,5 раза (более 2 млн. т), а объем производства бумаги планируется увеличить в 800 раз [6].

Столь «радужные» цифры запасов леса, а особенно его заготовок прикрывают собой весьма плачевную ситуацию отношения к лесу, как объекту собственности, так и объекту хозяйствования. Критичность положения в лесной отрасли широко признается отечественным и зарубежным экспертным сообществом [8,20], как и государственный приоритет в его создании.

1. ***Государственное управление лесом и действующие варианты лесопользования на примере Иркутской области***

Лес в Иркутской области является федеральной собственностью, многие полномочия по реализации управленческих функций в отношении его, переданы на уровень субъектов РФ[[3]](#footnote-3), которые в свою очередь призваны решать широкий круг управленческих задач, включая две основные группы:

– оптимизацию использования лесных ресурсов, планирование структуры хозяйствования лесными участками и организацию на них эффективной деятельности[[4]](#footnote-4);

– воспроизводство, охрану и защиту предотвращение незаконного использования лесных ресурсов (реализация мер наказания за нарушения в этой сфере)[[5]](#footnote-5).

В отношении первой группы задач, на первый взгляд деятельность в ленной отрасли в регионе за последние годы значительно активизировалась, в том числе, благодаря действиям региональных органов управления. Так, в настоящее время в Иркутской области работает более 150 средних и крупных и более 2 тыс. мелких предприятий лесопромышленного комплекса разной формы собственности, на которых трудятся 62 тыс. человек или 33,5% от общей численности всех занятых в промышленности [2]. На долю лесопромышленного комплекса приходится более 20% товарной продукции области.

Правда современное развитие лесопромышленного комплекса имеет тенденцию к ухудшению своей отраслевой структуры, в связи с последовательным повышением доли в общем объеме производства лесозаготовительной составляющей (рис.1).

Изменить ситуацию призваны, в том числе, реализующиеся в области шесть приоритетных инвестиционных проектов общей стоимостью 32,6 млрд рублей, включая:

1. Строительство завода в Игирме ЗАО «Лесопильно-деревообрабатывающий комплекс Игирма», рассчитанного на выпуск 450 тыс. м3 погонных изделий в год.

Рис. 1. Отраслевая структура продукции лесопромышленного комплекса Иркутской области, % от общего объема реализованной продукции[[6]](#footnote-6)

1. Строительство завода в Нижнеилимском районе ООО «Транс-Сибирская лесная компания» по производству пиломатериалов мощностью 500 тыс. м3.пиломатериалов в год и производство топливных гранул в объеме 100 тыс. м3.
2. Схожий по объемам производства завод строит ООО «Транс-Сибирская лесная компания» в Усть-Куте. Планируется перерабатывать 1 млн. м3 древесины в год и производить около 500 тыс. м3 пиломатериалов. Степень его готовности оценивается в 95%.
3. Комбинат по производству сухих пиломатериалов в Казачинско-Ленском районе ООО «Русфорест Магистральный» 150 тыс. м3 в год.
4. «Группа «Илим» проводит модернизацию производственных мощностей в филиалах гг. Братска и Усть-Илимска с объемом инвестиций более 17 млрд. руб. Проект «Большой Братск» позволяет довести производство хвойной беленой целлюлозы в Братске на уровень 1 млн. тонн в год (сейчас комбинат выпускает около 700 тыс. тонн). Стоимость проекта $700 млн. и др.

Первая задача управленца, связанная с оптимизацией использования лесных ресурсов в техническом плане формально решается. Все система лесопользования в Иркутской области основана на праве аренды лесных участков, которая по данным на 1 января 2011 года, составляет около 16 млн. га лесов или 23% от общего объема лесного фонда.

В соответствии с действующим законодательством, договор аренды на земли государственного лесного фонда может быть заключен только на основании аукциона, который организуется Агентством лесного хозяйства Иркутской области. Преимуществом такой формы выбора леспользователя является многокритериальная выборка, когда оцениваются не только финансовые возможности заявителей, но и широкий спектр характеристик предполагаемой деятельности в соответствии с выработанным и представленным проектом освоения леса. В соответствии со статьей 26 Лесного кодекса Российской Федерации законное освоение лесного участка и изъятие лесных ресурсов осуществляются только при наличии у лесопользователя проекта освоения лесов.

Ценность проекта заключается в том, что в нем обязательно должны содержаться сведения наряду с проектируемыми объемами использования лесов также данные о мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, по созданию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, по охране объектов животного мира и водных объектов, а также о мероприятиях по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, направленных на обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощимого освоения лесов и их использования. Проект является базовым документом освоения леса, на основе которого подается лесная декларация, осуществляются меры пожарной, санитарной безопасности в лесах, уход за лесами и др. Составленный проект освоения лесов подлежит государственной или муниципальной экспертизе.

На деле анализ проведенных проверок исполнения лесного законодательства арендаторами лесных участков, проведенных Прокуратурой Иркутской области [9] показывает, что распространенным явлением является использование участков лесного фонда в отсутствие проектов освоения лесов. Невыполнение гражданином, юридическим лицом, осуществляющими использование лесов, проекта освоения лесов, а также использование лесных участков в его отсутствие является основанием для досрочного расторжения договора аренды лесного участка, принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком, привлечения виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной ч.4 ст.8.25 КоАП РФ. Однако, запутанность и сложность организации сбора доказательных материалов для проведения часто длительного и сложного судебного разбирательства по решению вопроса расторжения договора аренды в большинстве случаев останавливает попытки проведения необходимых административных процессов.

Наряду со неоднозначной ситуацией с проектами, государство ввело с 2010 г. необходимость государственного кадастрового учета при аренде лесных участков. Данная процедура требует огромных материальных затрат и в настоящее время не обеспечивается никакими денежными поступлениями из бюджетов. Так, на текущий момент в Иркутской области из уже арендованных участков кадастр имеют примерно около 40% [18]. Масштабность, сложность и затратность работ отодвигают внедрение необходимых учетных механизмов на отдаленную перспективу.

Таким образом, если реализация функции оптимизации на определенном уровне подтверждается аукционной деятельностью региональных властей, то пункт планирования работы лесного хозяйства весьма поверхностен и формализован. В отрасли заявлена необходимость формирования ряда стратегических документов: Лесной план, Лесной проект, Лесной регламент и Лесная программа субъекта РФ, вписывающаяся в систему его бюджета, организационной структуры и стратегических планов, Лесная стратегия государства и общества и др. Однако, в реальности данные документы, если и присутствуют, то, по меньшей мере, нескоординированны между собой и не несут никакой целевой конкретики. Причина в том, что передав на уровень регионов обязанности планирования, собственник уклонился от формирования целевых задач, принципов и ориентиров развития лесной сферы, тем самым лишив возможности оценить свою и общую текущую деятельность с позиций ее эффективности, продуктивности, целесообразности и т.д. Отсутствие со стороны собственника его официальных представлений о долгосрочных целях развития объекта собственности делает региональное планирование управленческих задач пустой декларацией.

В этих условиях акцент в региональной организации «эффективной деятельности в лесной отрасли» может быть сделан в сторону контрольных и ограничительных мер в отношении нарушений действующего законодательства в лесной сфере. Однако реализовать, например, репрессивные меры возможно только на основе судебного решения, принять которое весьма сложно в силу достаточной противоречивости законодательства в этой области [5,14,21]. Неопределенность правовой природы ответственности за совершение лесонарушения, отсутствие терминологической базы, которая в данном случае имеет некоторую специфику, видовая раздробленность лесонарушений и порядка расчета неустоек и т.д. создают многочисленные трудности при рассмотрении данной категории споров в суде. При том, что доказательную базу сформировать очень сложно.

Так на основе действующего законодательства, проведение освидетельствования мест рубок на основе одностороннего волеизъявления лица, обратившегося с просьбой о проведении такого освидетельствования или проведение его в зимний период не предусмотрено, а для доказательства нарушений лесопользования необходимо представить широкий круг первичных документов - перечётные ведомости, ведомости материально-денежной оценки, акты промера площадок уничтожения подроста и молодняка и др. со стороны контролирующих органов и др. Все это формируют значимые препятствия в деле защиты и охраны государственной собственности.

Обеспечению выполнения задач управления лесами не способствует и принятие основного закона в лесном хозяйстве: Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ в редакции Федеральных законов от 06.12.2011, [№ 401-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=122740;dst=100614); от 21.11.2011, [№ 331-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=121894;dst=100184); от 18.07.2011, [№ 242-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=121951;dst=101657) и др. (табл. 1).

Таблица 1.

Анализ отдельных изменений Лесного кодекса РФ на примере Иркутской области

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Объект изменения | До принятия кодекса с поправками | После принятия кодекса с поправками | Результат |
| Правовой статус лесных земель | В соответствии с предыдущим Земельным кодексом Землями государственного лесного фондапризнаются земли покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предназначенные для нуждлесного хозяйства.  | Из Лесного кодекса исчезло понятие «лесные земли» | В настоящее время процедуры перевода лесных участков и земель лесного фонда в земли иных категорий, в том числе включенных в гражданский оборот, осуществляются в соответствии не с лесным, а с земельным законодательством. В результате древесина из лесного фонда юридически не имеет собственника до тех пор, пока ее не заготовили. |
| Структура управле-ния лесным фондом Иркутской области | Управление областными сельскими лесами осуществляло ОГУ (областное государственное учреждение) «Иркутсклес» | После упразднения ОГУ «Иркутсклес» леса были переданы для управления Правительству Иркутской области, делегировавшему полномочия по управлению лесами агентству лесного хозяйства Иркутской области | Создалась дополнительная цепочка управленческих структур на региональном уровне управления |
| До реформ существовали 52 лесхоза Иркутской области, 6 лесхозов Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и 16 лесхозов ОГУ «Иркутсклес». Общая их численность составляла 74 единицы. | После реформирования лесного хозяйства управление лесами на этой же территории осуществляют 37 территориальных управлений агентства лесного хозяйства (управленческих лесничеств) Иркутской области. Сокращено ровно 50% территориальных органов управления. | Количество лесничеств сократилось в 2,9 раза (было 332 лесничества, стало - 114) |
| Общая численность лесохозяйственных работников территориальных органов управления лесами Иркутской области, работающих в бюджетной сфере, составляла в 2006 году 4608 человек. | В 2010 г. эта цифра составляет 1665 человек или 36% от численности 2006 года. | Источники финансирования расходов на ведение лесного хозяйства в последние годы сокращены почти наполовину. Лесонарушения возросли более чем в два раза. |
| Процесс лесопользования | Количество мастерских участков по проекту лесоустройства должно было составлять 779 единиц. Фактически в наличии имелось в 2009 году 671 участок (84% от проекта), | В настоящее время имеется 455 мастерских участков (58% от проектов). | Резкое уменьшения объемов лесосечных работ |
| Количество обходов по проекту лесоустройства должно было составлять 2997 единиц. Фактически в наличии имелось в 2009 году 2571 обход (86% от проекта) | В настоящее время проекты лесоустройства упразднены.  | Ухудшение возможностей контроля и мониторинга леса.  |

Таким образом, государственное регулирование лесом после принятия основного отраслевого закона кардинально сократились как по организационно-техническому составу работников в лесной сфере, так и по видам и объемам их работ. Результатом принимаемых законотворческих решений явилось резкое снижение качества выполняемых в лесу работ, увеличения объемов незаконной заготовки древесины. Так, объемы незаконной заготовки древесины в Иркутской области в 2010 году возросли в 2,4 раза по сравнению с 2006 годом (2006 год – 112 тыс. м3, 2010 год – 266 тыс. м3).

По данным Агентства лесного хозяйства Иркутской области [11] за 9 месяцев работы агентства в 2011 году было выявлено 2901 случаев незаконных вырубок леса на площади 1901 га., объемы вырубок составили 174 229 м3. В 2010 году эта цифра составляла 1821 случаев на площади 986 га. с объемами – 158 032 м3. При этом следует заметить, что площадь вырубок возросла незначительно, а количество случаев незаконной вырубки выросло в 2 раза. Причинен ущерб бюджету области в 2011 году – 975 млн. рублей, в 2010 – 1,1 млрд. рублей[[7]](#footnote-7). По фактам незаконных заготовок в правоохранительные органы направлено 834 материала. В результате правоохранительных действий составлено 1,5 тыс. административных протоколов, наложено штрафов на сумму более 9 млн. рублей, из них добровольно уплачено свыше 7 млн. рублей или менее 1% от суммы ущерба. Обвинительный приговор вынесен в отношении 235 человек. Однако к реальному сроку заключения приговорен только один человек.

Причин формирования современных проблем неэффективного лесопользования, по мнению экспертов [12, 19], весьма много. К ним относятся как общие проблемы социальной, политической экономической жизни страны, так и частные, касающиеся недостаточной проработки тех или иных сторон управленческой и хозяйственной сферы деятельности в отрасли. Наиболее широко дискутируются частные причины, включая, отсутствие достаточной масштабности и системности учета и мониторинга, как самих лесных ресурсов, так и фактов, результатов их использования.

Действительно в отрасли и регионе отсутствует единая система учета фактов лесопользования, в виде системы учета вывозимой древесины, пиломатериалов, единой электронной информационной базы по выданным и действующим разрешительным документам на вырубку леса, по лесозаготовкам и др. Неудивительно, что все данные, включая объемы имеющейся древесины, цифры ежегодного объема нелегальной вырубки лесов и т.д. отличаются у разных экспертов на порядок. По официальным данным, в Иркутской области незаконные вырубки на 2010 г. оставляют 266 тыс. м3., космический мониторинг устанавливает цифру в размере до 405 тыс. м3., эксперты же Агентства лесного хозяйства Иркутской области дают оценку на уровне 1,2 млн. м3. незаконной рубки. Очевидно, что такой учет необходимо проводить на основе сплошной, прямой ревизии леса, которую в нашей стране и регионе уже не проводится почти 20 лет.

Еще одной важной частной причиной называется недостаточная юридическая оценка происходящих процессов и их ненадлежащее регулирование. Незаконная рубка леса по всем признакам (крупные размеры хищений, большой объем сопутствующих преступлений и др.) имеет характер организованной преступности. «Лесная мафия» имеет размах и масштаб деятельности не меньше, а то и больше печально известной «наркомафии». В качестве же мер противодействия масштабной теневой экономике в лесной отрасли предусматриваются согласно законодательству достаточно слабые меры административного и уголовно-правового воздействия, которые практически не корректируют сложившуюся ситуацию. Так, существующая система штрафов на незаконную рубку, предусмотренная ст. 260 УК РФ, крайне неэффективна, так как ее размер в объеме несопоставима с экологическими и материальными потерями государства. Ярким примером такого «легкомысленного» отношения является отсутствие в последнем варианте Лесного кодекса даже понятия «охраны от незаконных рубок»[[8]](#footnote-8).

Часто подчеркивается и проблема отсутствия достоянных средств для реализации даже установленных полномочных действий и процедур. Действительно, одной из задач лесной реформы была децентрализация управлениями лесами, путем передачи многих полномочий РФ в сфере лесных отношений органам государственного управления субъектов РФ.

Сейчас управление лесным фондом в Иркутской области осуществляется разными ведомствами, в том числе, Правительство Иркутской области осуществляет регулирование на 69,4 млн. га земель лесного фонда; Министерство природных ресурсов Российской Федерации на площади 1,6 млн. га, в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий и Министерство обороны России на площади 0,4 млн. га.

Передача полномочий нижестоящему уровню как всегда была осуществлена без законодательно установленной достаточной финансовой компенсации. В результате объемы финансирования в работы лесоустройства и лесовосстановения сократились не менее чем в два раза. Региональные потери идут на фоне общего сокращения объемов лесовосстановления в стране. Официально признано, что за последние два десятилетия площади лесовосстановления в стране сократились почти в 2 раза, при этом активными мерами путем создания лесных культур - в 2,5 раза. При сохранившихся тенденциях снижения этих работ, ежегодные объемы лесовосстановительных работ к 2020 г. могут снизиться до 70- 80 тыс. га., что составит менее 10% ежегодных потерь леса [15].

В Иркутской области лесовосстановление в 2011 г. выполнено на 75 тыс. га, в том числе посеяно и посажено 7,7 тыс. га лесных культур – 96 % от годового плана. Однако такой уровень лесовосстановения кране низок, так как он обеспечивает восстановление на уровне 26% в 2010 г. к объему площади потерь лесных насаждений. Для сравнения в среднем по России этот процент равен 66%, т.е. выше в 2,5 раза.

Низкие объемы лесовосстановления связаны с крайне незначительными выделяемыми средствами на эти цели. Эксперты [7] отмечают, что если средние затраты на лесовосстановление составляют в области примерно 2 руб. 50 коп. на один кубометр вырубленной древесины, то в развитых странах – примерно 600 – 700 долларов на гектар вырубленной территории, или около 80 – 90 рублей на каждый заготовленный кубометр. То есть примерно в 32 – 35 раз больше, чем в Иркутской области.

Все частные причины критического состояния в лесном хозяйстве системно взаимосвязаны и уходят корнями в действующую государственную экономическую политику, в основе которой как всегда является вопрос собственности и разделение прав и обязанностей по его управлению.

1. **Государственная собственность как объект управления**

Собственность это сложное, многоаспектное и многодисциплинарное явление, которое, однако, традиционно рассматривается с юридических позиций. Между тем экономические и психологические нюансы не менее важны в понимании текущих проблем управления собственностью и путей их преодоления.

Экономическая теория учит, что в рыночных условиях частный собственник является априори эффективным хозяином, т.е. наиболее заинтересованным субъектом в экономическом результате использования объекта. Такое допущение весьма ограничено микроэкономическими рамками рассмотрения происходящих процессов, да и здесь центральным пунктом является не сам объект или результаты его использования, а цели, намерения, стратегии, интересы субъекта, формирующиеся исходя из его внутреннего содержания и внешнего окружения. Собственнику важна не сама собственность в виде объекта, а те дополнительные выгоды или полезность, которая она тем или иным способом несет. Полезность же это оценочная категория, зависимое от многочисленных нюансов самого блага и характера его потребления и субъективного их восприятия, в том числе по временном диапазоне[[9]](#footnote-9). Таким образом, вариативность альтернатив использования объекта в части получения выгод весьма обширна и разнопланова, поскольку зависит не столько от характеристик объекта, как от субъективной выбора способов достижения желаемой полезности от объекта исходя их внешних и внутренних особенностей субъекта.

Кроме того, собственник наряду с максимизацией полезностей минимизирует затраты на управление объектом собственности путем использования многочисленных вариаций по переложению затратных полномочий на иных субъектов, чаще иерархически зависимых или экономически и политически более слабых. Собственник в рыночных условиях объективно максимизирует свои права и выгоды от объекта при минимизации затрат на их обеспечение.

Соответственно, присутствие различных альтернативных вариантов получаемых полезностей от объекта в зависимости от перечисленных факторов субъекта, наряду с реализацией им имеющихся возможностей переложения ответственности по владению на иных лиц и определяет в рыночных условиях все потенциальные и реальные пути использования и управления объектом, включая:

- покупка/продажа объекта с целью максимизации текущей выгоды;

- переложение затратных полномочий на сторонних лиц и др.

Такой подход фактически действует и в отношении государственной собственности. Правда, здесь собственник в лице государства формально ограничен, так как публичная или общественная собственность (включая государственную), исходя из нормативного содержания статьи 3 Конституции Российской Федерации, является достоянием всего многонационального народа Российской Федерации. Поэтому органы государственной власти и органы местного самоуправления в процессе осуществления правомочий публичного собственника должны действовать не в своем частном или групповом интересе, а исходя из публичных или общественных интересов. Правда понятие и статус института «общественный (публичный) интерес» весьма размыт и неоднозначен.

Можно выделить несколько концептуальных подходов формирования общественного интереса превалирующих в том или ином обществе, в зависимости от уровня их экономического развития и общественного сознания.

1. Балансовый подход, на основе интегрированной совокупности интересов личности, общества и государства, правда, сформировать оптимально сбалансированную квинтэссенцию горизонтальных и вертикальных групп интересов является весьма сложной задачей.
2. Либеральный подход, доказывающий, что общественный интерес может быть представлен только как некая совокупность частных интересов. Данный случай является лишь переходным или частным вариантом балансового подхода.
3. Этатический подход, когда общественный интерес декларируется определенным классом, сословием, кланом посредством классового, сословного, олигархического и т.д. государства.

Этатический подход формирования общественных интересов дал в советский период вполне разумные результаты в области управления общественной собственностью. Правда, в настоящее время, используя этот же этетический подход декларирования общественных интересов, с кардинально измененными идейными и идеологическими принципами его функционирования, общество имеет совершенно противоположные макроэкономические и социальные результаты. В свою очередь для изменения способа формирования общественных интересов необходим достаточно высокий экономический уровень развития либо широкую и сильную гражданскую активность общества.

Реализуя «общественный интерес» в отношении собственности, государство в лице федеральных органов управления производит разделение функций по реальному ее управлению по иерархии власти на две основные группы:

 – определение текущих рамок и будущих перспектив государственной собственности;

– конкретизация и реализации текущих управленческих функций в отношении собственности.

Вся видимая острота и проблематика проблем управления собственностью, конечно же, относится к последнему региональному уровню, как и в случае с лесным хозяйством. Справиться с возложенными на регион управленческими задачами весьма сложно в связи с существующими острыми, в большинстве случаев правовыми противоречиями, включая:

1. Правовой статус собственности, включая государственную, устанавливается законодательством, однако в федеральном законодательстве наиболее полное отражение нашли конституционно-правовые вопросы регулирования публичного имущества субъектов Федерации и муниципальных образований, в то время как режим федерального имущества в законодательных актах федерального уровня отражен недостаточным образом. Этому способствует дисбаланс правовых норм: есть федеральные законы о приватизации, банкротстве, и т. д., но нет законов о собственности и управлению ею, законов о земле, об оценке, о трасте (доверительном управлении), залоге, ипотеке и др. [1].
2. Правовое регулирование имущественных отношений основывается на приоритете государственных или муниципальных полномочий, и полной зависимости объектов публичной собственности от  юридической судьбы полномочий.
3. Полномочия в отношении конституционно-правовых вопросов регулирования детализируются в основном в функционально-отраслевом аспекте и в меньшей степени в организационно-структурном, что ведет к излишнему сосредоточению (монополизации) властных полномочий в рамках компетенции органов исполнительной власти, часто игнорируя иные группы и уровни управления.
4. Органы исполнительной власти пользуются, распоряжаются и управляют имуществом в соответствии с нормативно-правовыми актами реализации полномочий этих органов, поскольку данное имущество по закону является «экономической базой» самой власти. Таким образом, юридически исполнительная власть может быть оценена только по степени соответствия собственным нормам полномочий, а не по характеру изменения «экономической базы» и т.д.

Частные противоречия в управлении являются результатом общей юридической разбалансированности в виде:

- отсутствие общих правил и норм регулирования государственной собственностью при наличии частных способов и приемов распоряжения имуществом;

- узость официально регламентированных задач и действий по реализации полномочий органов управления при огромной широте общественных проблем и потребностей, в частности, в отношении объектов собственности;

- приоритет и актуализация государственных или муниципальных полномочий по организационно-функциональному признаку при отсутствии их систематизации по отраслевому, объектному назначению.

Установленные противоречия являются прямым следствием сформированных федеральной властью норм управления государственной собственности. Именно благодаря недостаточной констатации общих правил регулирования государственной собственностью на фоне хаотичных частных решений и действий происходит неэффективная законная или незаконная эксплуатация собственности.

Однако в легкомыслии собственника винить не приходится, поскольку такая ситуация лежит в плоскости запланированного им общего дрейфа собственности по вектору: общественная – государственная – административно-бюрократическая – частная, как одного из более выгодных вариантов максимизации субъективной текущей полезности. Вся действующая правовая система регулирования государственной собственности формируется по принципу ускорения данного движения, для чего не требуется правовой системности. Такой подход изменения статуса собственности диктуется многими современными причинами, включая доминирующий реакционный субъективизм, глобализация, конкурентные войны, территориальная и экономическая периферийность и др.

Однако цивилизованный подход к государственной собственности в нашем случае в лесной отрасли имеет иной вектор развития. Примером может служить не менее лесистая Канада, у которой весь лесной фонд состоит из государственной собственности, при этом лесозаготовка ведется только на 28% лесопокрытой территории, сберегая тем самым большую часть лесов следующим поколениям. Лесозаготовки ведутся централизованно крупными национальными лесопромышленными фирмами. Только 10 крупнейших национальных компаний обеспечивают более 70% всего производства мягкой древесины, которую затем эффективно перерабатывают многочисленные частные компании, обеспечивая Канаде 19% долю лесопродукции на мировом рынке [3]. Такая политика возможна на основе тесного и продуктивного взаимодействия различных уровней и ветвей власти, посредством работы объединенного отраслевого Совета министров, принимающие совместно и открыто все стратегические решения по эффективному использованию национальных лесных ресурсов.

Безусловно, лес как природный объект с экономико-правовых позиций является сложным объектом собственности, владение и пользование которым не может осуществляться только на рыночных принципах, поскольку он в большей степени является общественным, ресурсным и экологическим благом. Данную мысль в свое время зафиксировал Конституционный суд РФ, который в своем постановлении от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности действующего лесного кодекса дал заключение, что «Лесной фонд России – ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом..., а также рационального использования этого природного ресурса в интересах РФ и ее субъектов – представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим» [13].

Реализовать подобный подход возможно на основе более четкого правового оформления общественной собственности посредством организации официально признанного общественного сектора со специфическими целями и задачами функционирования, а также самостоятельной системой его управления. В этом случае выгоды и затраты управления объектом собственности получат оценку и возможность оптимизации в зависимости от реализации первоначальных интересов и целей собственника в лице всего общества.

Список использованной литературы

Бандурин В., Кузнецов В. Управление государственной собственностью в условиях переходной экономики. – М.: Наука и экономика. 1999.– 151 с.

1. Годовой отчет деятельности Агентства лесного хозяйства Иркутской области за 2010 г. Иркутск. 2011.

Королев П.В. Учет мировых тенденций в лесной отрасли при формировании концепции развития ЛПК Иркутской области / Концепция развития ЛПК Иркутской области до 2015 года. Материалы научно-практической конференции «Лесопользование. Деревообработка – 2006». Иркутск 2007 г.

Лесная промышленность Иркутской области Иркутск.: Иркутскстат. 2005.

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 14.06.2011 [N 137-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=115118;dst=100009), от 01.07.2011 [N 169-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=122805;dst=100569), от 11.07.2011 [N 200-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=116562;dst=100286), от 18.07.2011 [N 242-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=121951;dst=101657), от 21.11.2011 [N 331-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=121894;dst=100184), от 06.12.2011 [N 401-ФЗ](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=122740;dst=100614) и т.д.).

1. Лесной план Иркутской области Иркутск, Санкт-Петербург 2008 г. Агентство лесного хозяйства Иркутской области <http://www.irkobl.ru/sites/alh/documents/lesplan/>.

# Макаренко Е. Лесовосстановление в Иркутской области неэффективно Сибирские новости от 14. 01. 2011. [http://www.snews.ru/exclusive.php?id= 26703](http://www.snews.ru/exclusive.php?id=%2026703).

1. Морозов А. Краткий обзор незаконных рубок леса в России (формы и методы незаконных рубок) [http://www.forest.ru/rus/publications/illegal](http://www.forest.ru/rus/publications/illegal/)

# «О порядке использования участков лесного фонда за 2010-2011 гг.» Прокуратура Иркутской области <http://www.irkproc.ru/qa/399.html>.

# О порядке использования участков лесного фонда. Прокуратура Иркутской области <http://www.irkproc.ru/qa/399.html>.

# Отчет работы Агентства лесного хозяйства Иркутской области за 9 месяцев 2011 г. Иркутск. 2011.

Полещук А.В. Проблемы и перспективы развития лесного хозяйства Иркутской области / Концепция развития ЛПК Иркутской области до 2015 года. Материалы научно-практической конференции «Лесопользование. Деревообработка – 2006». Иркутск 2007 г.

# Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. N 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» Информационно-правовой порта Гарант [http://base.garant.ru/ 12107820/](http://base.garant.ru/%2012107820/).

Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.1998 № 551 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 24.09.2002, №  [700,](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=38839;dst=100005) от 20.03.2006, №, от 18.11.2006, № [698](http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=63995;dst=100041)).

Проект Государственной программы «Развитие лесного хозяйства» Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз). Москва. 2011. [http://souzles-nn.ru/wp-content/uploads/2011/11/Проект](http://souzles-nn.ru/wp-content/uploads/2011/11/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82).

 Промышленное производство Иркутской области за 2008 г. Иркутск Иркутскстат. 2009.

Промышленное производство Иркутской области за 2010 г. Иркутск Иркутскстат. 2011.

# Региональный доклад «О состоянии и использовании земель в Иркутской области за 2010 г.» Иркутск. 2011 г.

Сухих В. И. Проблема незаконных рубок в России и пути ее решения
// Лесное хозяйство. – 2005. - № 4. – С. 2-7.

1. Тулаева С.А. Российский лесной сектор под воздействием социально-экономических инноваций // СОЦИС – 2011/ – 12.
2. Указания по освидетельствованию мест рубок, подсочки насаждений и заготовки второстепенных строительных материалов, утвержденные приказом Государственного комитета СССР по лесному хозяйству от 01.11.1983 № 130.
1. Белоусова Светлана Владимировна, ведущий научный сотрудник Отдела региональных экономических и социальных проблем ИНЦ СО РАН, к.э.н., доцент; тел. (3952) 45-81-31; belousova@oresp.irk.ru; раб. адрес: 664033, г. Иркутск, ул. Лермонтова, д. 134, оф 17.; дом. адрес: 664033, г. Иркутск, ул. Лермонтова, д.335 А, кв. 17. [↑](#footnote-ref-1)
2. Для сравнения, в Красноярском крае имеется значительно больший запас лесосырьевых ресурсов, но лесозаготовка у них в два раза меньше и тенденции роста ограниченные. Так, согласно ведомственной целевой программе «Развитие деятельности по заготовке и переработке древесины на 2011–2013 годы» увеличение освоения расчётной лесосеки в крае за три года составляет лишь 1,4% процента. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ст. 83 Лесного Кодекса РФ [↑](#footnote-ref-3)
4. Согласно Лесному кодексу ст. 83, п. 1: Разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов; п.2.: Предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов и т.д. [↑](#footnote-ref-4)
5. Согласно лесному кодексу ст. 83, п. 4: Организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог, предназначенных для охраны, защиты и воспроизводства лесов) на указанных землях; п. 7: Осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах и т.д. [↑](#footnote-ref-5)
6. За 2000-2004 г. данные взяты из сборника: Лесная промышленность Иркутской области Иркутск.: Иркутскстат. 2005. – с.3.; за 2008 г. рассчитано по данным статистического сборника: Промышленное производство Иркутской области за 2008 г. Иркутск Иркутскстат. 2009. – С. 7.; за 2010 г. рассчитано до данным статистического сборника: Промышленное производство Иркутской области за 2010 г. Иркутск Иркутскстат. 2011. – С. 7. [↑](#footnote-ref-6)
7. При том, что объем налоговых поступлений в областной бюджет от предприятий ЛПК в 2010 г. составил 760,6 млн. рублей. [↑](#footnote-ref-7)
8. Статья 51 Лесного Кодекса гласит: …леса подлежат охране от пожаров, защите от вредителей и болезней, от загрязнений. [↑](#footnote-ref-8)
9. Как известно, текущие выгоды субъект ценит больше будущих. [↑](#footnote-ref-9)