

Провальное госуправление лесоупользованием в России (на примере Иркутской области)

С.В. БЕЛОУСОВА, кандидат экономических наук,
Иркутский научный центр СО РАН, Иркутск

Аннотация. В статье анализируются современные проблемы национального лесопользования на примере Иркутской области как ведущего региона по запасам и заготовкам древесины. Экстенсивное лесопользование в регионе при низком объёме лесовосстановления сопровождается хищническими незаконными рубками, большими потерями от пожаров и др., что в целом характеризует современное лесопользование как «катастрофически истощительное». Такая ситуация сложилась в том числе в результате неэффективной государственной системы управления лесом, как на законодательном, так и на исполнительном уровнях, которые в нашем случае рассматриваются в рамках политических и административных провалов государства. Причиной провалов государственной системы управления стали действия разнообразных институциональных ловушек, на одной из которых – институционально-психологической – автор особо заостряет внимание. Последняя, по его мнению, актуализирует роль управленческой рефлексии, нацеленной на кооперацию всех субъектов управленческого процесса. Изменить ситуацию неэффективного управления лесом сможет повышение роли внутренней рефлексивности управления посредством реализации национального управленческого проекта.

Ключевые слова: экстенсивное лесопользование; лесовосстановление; провалы государства; государственное управление; национальный управленческий проект

Роль государственного управления в современных проблемах лесопользования

На долю России как лесной державы приходится 22% всех лесов мира и около 60% запасов промышленного леса; общий запас древесины оценивается в 83,4 млрд м³, включая 44 млрд м³ спелых и перестойных насаждений. Большие ресурсы формируют не менее масштабные проблемы по их управлению, реализация которого со стороны государства пока квалифицируется как крайне неэффективное.

Лесной кодекс РФ¹ как базовый инструмент государственного управления в лесной сфере не содержит чёткого и однозначного

¹ «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 27.12.2018).

определения понятия леса², наоборот, предлагается двойственное его рассмотрение как экологической системы или как природного ресурса, отражающее многофункциональность характера и значения этого объекта. Неоднозначность трактовки простирается далеко за пределы Лесного кодекса и пронизывает весь корпус нормативно-правовых документов, и даже целых отраслей права, так или иначе затрагивающих лес как объект регулирования. Все это формирует множественные пробелы, разночтения, дублирование и даже прямые противоречия в сети соответствующих правовых статей и направлений. Так, согласно Конституции РФ (ст. 9), лес как природный ресурс потенциально может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, однако Конституционный суд РФ в Постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П³, признавая лесной фонд народным достоянием, однозначно установил для него федеральную форму собственности особого рода и специальный правовой режим (отметим при этом, что в нашей стране не существует ни теоретического обоснования, ни тем более законодательных определений в отношении «федеральной собственности особого рода»).

В мировой практике существует довольно широкий спектр подходов к определению статусного состояния леса. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1803 (XVII)29 природные богатства, включая лес, должны использоваться в интересах национального развития и благосостояния населения соответствующих государств. На этом основании в ряде стран, включая Францию, Канаду, США и др., лес⁴ объявлен общественным или национальным достоянием, которое находится в большинстве случаев в публичном или доверительном управлении государственных органов разного уровня. Использование леса в этом случае идет на доверительных юридических основаниях, предусматривающих лесопользование в интересах собственника. Так, в Канаде и Франции общественные леса

² Согласно ОСТ 56–108–98 «Лесоводство. Термины и определения», утвержденным Приказом Рослесхоза от 03.12.1998, № 203, «лес – это целостная совокупность лесных древесных и иных растений, земли, животных, микроорганизмов и других природных компонентов, находящихся во взаимосвязи с внутренней и внешней средой».

³ Постановление от 9 января 1998 года № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ (Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429).

⁴ Петров В., Смирнова А. Управление лесами в США // ЛесПромИнформ. 2016. № 2 (116). URL: <https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=4343>.

составляют более 90%, в США – около 40% [Николайчук и др., 2013]. Национальный лес в США (в отличие от общественно-го) – это лес, находящийся в федеральной собственности... Он, как правило, располагается на крутых склонах и больших высотах горных массивов, где почвы обеднены, поэтому прирост древесины там низкий – около 2,7 м³/га при среднем приросте около 3 м³/га в коммерческих лесах. Однако национальные леса обладают более высокой экологической ценностью, чем частные. В Канаде свыше 90% леса – государственные, из них 80% в собственности провинций, при этом каждая провинция имеет собственное законодательство, регулирующее лесохозяйственную деятельность и определяющее формы лесопользования... Леса могут использоваться только в общественных интересах с соблюдением правил неистощительного природопользования и поддержанием благоприятного состояния окружающей среды для получения максимальной экономической выгоды⁵. В России, по мнению экспертов [Краснова, 2004], договор доверительного управления тоже мог бы стать одной из базовых форм, однако он лишь упоминается в числе малозначительных и непринципиальных договоров в лесном хозяйстве (в части городских лесов)⁶.

Кардинально другой подход к управлению лесным фондом реализуют северо-европейские страны, которые большую часть лесов передали в частную собственность. Так, например, в Финляндии государство владеет всего 35% объемов национальных лесов, Швеция – 13% [Добрынин, 2019]. В большинстве своем это так называемые непродуктивные леса, на базе которых реализуются главным образом функции сохранения биоразнообразия (создаются экопарки, природоохранные зоны, биотопы и т.п.). Думается, в России подобный опыт может быть применим только в части повышения срока аренды лесных участков с текущих 49 лет до 100 и более, как более оправданного с точки зрения лесовосстановления.

В соответствии со ст. 12 Лесного кодекса РФ, освоение лесов в России служит «...обеспечению их многоцелевого, рационального,

⁵ Шматков Н., Григорьев А., Луговая Д. Лесной сектор Канады // ЛесПромИнформ. 2019. № 4 (142). URL: <https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=5361>

⁶ Алимусавев Г. М. Доверительное управление имуществом лесопарковых структур как фактор повышения их предпринимательской привлекательности // Российское предпринимательство. 2004. № 5. С. 95–99.

непрерывного, неистощительного использования, а также развитию лесной промышленности».

В итоге в области государственного управления лесом формируется несколько направлений: общее управление (акцент на многоцелевое, рациональное, непрерывное использование леса), экологическое (акцент на неистощительное использование) и хозяйственное (акцент на развитие лесной промышленности). Последнее из них, согласно приоритетам и хозяйственному акценту в Лесном кодексе РФ, является центральной сферой госрегулирования.

По каждому из этих направлений конкретные управленческие функции децентрализованы и делегированы различным уровням и сферам власти. Так, основные полномочия по организации, планированию и регулированию лесного хозяйства и лесопользования переданы на уровень субъектов Федерации, то есть имеет место территориальный аутсорсинг государственных функций. В теории [Милькина, 2013] любой аутсорсинг должен быть результатом не только тщательного расчета финансовых выгод и потерь от передачи полномочий, но и гарантий неизменности качества предоставления услуг, в том числе государственных. На практике, как нам кажется, такого расчета в нашем случае проведено не было, о чем свидетельствуют постоянно увеличивающиеся проблемы лесного хозяйства.

Кроме видов управления лесом, существует широкий список отдельных полномочий: владение, пользование, распоряжение, охрана, защита, воспроизводство и др. лесным фондом РФ. Все они ранжируются по видам и группам лесов, согласно ст. 55–58 Лесного кодекса РФ (леса первой, второй и третьей групп лесного фонда, которые в свою очередь имеют собственную видовую градацию). По логике, итогом такой сегментации должна быть матрица правовых механизмов реализации многочисленных полномочий в отношении различных видов и групп лесов, которые, согласно ст. 25 ЛК РФ, могут иметь не менее 16 стандартных форм или направлений их пользования. Однако такой матрицы законодательная база не имеет, ограничиваясь конкретизацией общих направлений использования лесов, в большей степени относящихся к третьей группе, имеющей преимущественно эксплуатационное значение.

Причина здесь, похоже, в отсутствии полной и сплошной инвентаризации лесных земель, поскольку для этого требуются колоссальные финансовые средства и значительные усилия

собственника. Согласно ст. 68 ЛК РФ, установление видов лесов и закрепление на местности расположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных, защитных, резервных лесов, особо защищенных участков лесов и т.д. должно осуществляться посредством лесоустроительных работ, результатом которых должна стать обширная проектная документация, включающая в себя тематические лесные карты участков, картографические материалы, таксационные описания, лесоустроительные планшеты, планы лесонасаждений, кадастровые оценки и др⁷. Эта документация должна стать основой для формирования лесного реестра (ст. 91 ЛК РФ), который и будет единой информационной базой, используемой всеми субъектами лесных отношений.

Однако формирование автоматизированной информационной системы «Государственный лесной реестр» (АИС ГЛР), продолжающееся не один год, еще далеко до завершения, и пока этот информационный продукт не имеет практического применения⁸. Не менее проблемным является учет лесных участков на основе Государственного реестра недвижимости (ЕГРН), данные которого значительно расходятся с ГЛР как по площади лесов, так и по другим оценочным показателям, а информация о границах лесных участков в нем вообще отсутствует.

Еще одна система учета лесной продукции – Лес-ЕГАИС (Единая государственная автоматизированная информационная системы учета древесины и сделок с ней) – тоже не может считаться надежным источником данных: по некоторым оценкам, из 2,4 млн сделок, зафиксированных в системе в 2018 г., открытые и корректные данные присутствовали только в 11% случаев⁹.

В итоге региональные органы управления, в ведении которых находятся основные полномочия по регулированию лесопользования, вынуждены опираться на приблизительно-оценочные и/или устаревшие характеристики подконтрольного лесного фонда и его отдельных составляющих, что открывает широкие возможности оппортунистических действий для всех субъектов лесных отношений.

⁷ См. Правила проведения лесоустройства, утвержденную приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 12.12.2011 года № 516.

⁸ ГИС учета лесов за 185 миллионов не выполняет свое назначение // CNews: ИТ в госсекторе от 22.01.2019. URL: https://cnews.ru/news/top/2019-01-22_ais_dlya_rosleshoza_za_185_millionov_ne_vypolnyet (дата обращения: 22.01.2020).

⁹ В «Лес-ЕГАИС» творится бардак // Клерк. Новости для бухгалтера. URL: <https://www.klerk.ru/buh/news/492202/> (дата обращения: 22.01.2020).

Сама же работа субъектов Федерации в качестве «управляющего» лесами формирует множественные проблемные коллизии и противоречия интересов и условий их реализации между собственником леса (РФ), управляющим (субъектом РФ) и конечными пользователями (бизнесом и/или физическими лицами). В условиях низкой (никак не проявляемой) заинтересованности собственника леса в эффективной его эксплуатации [Баяндина, Каменев, 2011] управляющий ищет компромисс между собственными бюджетными интересами и законодательными возможностями в упрощении (вплоть до примитивизации) лесных отношений на подконтрольной территории. Легально повысить уровень доходов за счет лесной отрасли управляющему не позволяют крайне низкие ставки¹⁰ и льготные условия аренды леса, диктуемые собственником, провозгласившим либеральные принципы в отношении интересов бизнеса.

В целом Лесной кодекс РФ установил только одну форму получения дохода собственником от использования лесных ресурсов: платежи от продажи прав пользования участками лесного фонда, которое осуществляется в настоящее время преимущественно на праве аренды (ст. 29, п. 8 ЛК РФ). Договор аренды лесного участка заключается по результатам аукциона (ст. 74 ЛК РФ), которые зависят от характера аукциона и достаточной на нем конкуренции. Проведение аукциона начинается с минимальной величины годовой арендной платы, рассчитанной по ставкам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 и скорректированным на величину ежегодного коэффициента, также утверждаемого постановлениями Правительства¹¹.

В общем виде – минимальные ставки платы за единицу объема древесины дифференцированы по лесотаксовым районам, по типу древесины и ее категории крупности, в зависимости от расстояния вывозки древесины (по разрядам такс) и др. При

¹⁰ О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности (с изменениями на 6 января 2020 года), Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 года № 310. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902044488> (дата обращения: 22.01.2020).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 12.10.2019 № 1318 «О применении в 2021–2023 годах коэффициентов к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»; Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2017 года № 1363 «О коэффициентах к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» и др.

этом ставка платы для арендатора на заготовку древесины при выборочном изъятии леса или для инвесторов, реализующих комплексные проекты освоения леса, уменьшается на 50%, а при сплошных санитарных рубках может снизиться до нуля.

Последующий рост цены на лес связывается с применением ежегодных поправочных коэффициентов и величины аукционной надбавки по итогу аукциона. Последнее часто вообще не применяется в силу объективного или субъективного отсутствия конкурентного спроса на лесные участки. В итоге средняя цена леса за древесину, отпускаемую на корню в России, является наиболее низкой в мире: 1,9 долл. (в Финляндии – 51,0 долл.; в Швеции – 47,5; в Германии – 41,0; в США – 30,0; в Бразилии, Латвии, Восточной Канаде, Аргентине – 14,0 долл.) [Николайчук, 2013].

Таким образом, неоправданно низкие федеральные ставки аренды лесного ресурса являются основой его экстенсивного массового уничтожения¹², продиктованного традиционным стремлением к росту заготовки древесины, позволяющему минимально наполнять бюджет арендной платой за лес. Попытки с 2018 г. (и в дальнейшем с 2021 г.) повышать ставки платы за древесину за счет роста коэффициентов¹³, безусловно, увеличили платежи в бюджет, однако практически не поменяли ситуацию с крайней нерациональностью использования леса, когда доходы федерального бюджета от использования лесов в расчёте на 1 га земель лесного фонда не превышают – 33 руб./га, в то время как в европейских странах значение показателя доходности составляет от 100–300 евро/1 га¹⁴. Пока призывы экспертов [Петров, Морковина, 2016] при определении ставки платы за древесину учитывать ее рыночную стоимость, расходы на выполнение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, а также нормативную прибыль лесозаготовителя, попросту игнорируются.

¹² Воронков П. Т. Методика расчёта арендной платы за пользование лесными участками // Лесохоз. информ.: электрон. сетевой журн. 2019. № 1. С. 67–76. URL: <http://lhi.vniilm.ru/> (дата обращения: 25.01.2020).

¹³ Постановление Правительства РФ от 11.11.2017 № 1363 «О коэффициентах к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

¹⁴ Основные итоги работы лесного хозяйства России в 2018 году и задачи на 2019 год // WHATWOOD Исследования и аналитика в ЛПК. URL: <https://whatwood.ru/osnovnyie-itogi-rabotyi-lesnogo-hozyaystva-rossii-v-2018-godu-i-zadachi-na-2019-god/> (дата обращения: 22.01.2020).

Полученные бюджетные доходы от ведения лесного хозяйства с 2018 г. официально равны расходам на его содержание (производственный коэффициент в лесном хозяйстве или доля расходов лесного хозяйства от его валового дохода составляет 88,2%), однако на практике сами расходы или затраты на управление лесами на региональном уровне «подгоняются» под заявленное бюджетное финансирование, притом что реальные потребности в разы перекрывают текущее финансирование.

Эксперты [Петров, Морковина, 2019] отмечают, что в стране отсутствует эффективная финансовая система лесного хозяйства. В основе ее лежат субвенции из федерального бюджета, распределение которых десятилетиями подвергается объективной критике из-за отсутствия, с одной стороны, экономически обоснованных нормативов затрат на выполнение лесохозяйственных работ (услуг), включая норматив численности сотрудников органов управления лесным хозяйством в субъектах Федерации и др., а с другой – отсутствие объективной и публичной системы оценки результатов работы лесного хозяйства, финансирование которого в итоге не зависит от качества управления. Несмотря на то, что с 2019 г. утверждены новые нормативы распределения субвенций регионам, которые повышают объемы финансирования на 10–20%¹⁵, принятые суммы на осуществление полномочий в области лесных отношений в четыре раза меньше потребностей, рассчитанных по нормативным затратам, и в два раза меньше потребностей, определенных на основе средних фактически сложившихся затрат на единицу работ¹⁶.

Недофинансирование в первую очередь отражается на работе лесхозов как местных органов управлениями лесами, которые вместо надзора за лесонарушениями, лесовосстановительных работ и мероприятий по охране лесов от пожаров и защите от вредителей вынуждены заниматься предпринимательской деятельностью посредством заготовки древесины промежуточного пользования и ее реализации, что обеспечивает не менее половины общих объемов их финансирования, а во многих

¹⁵ Рослесхоз утвердил новые нормативы распределения субвенций регионам / ИА REGNUM от 21 июня 2019.

URL: <https://regnum.ru/news/polit/2652336.html> (дата обращения: 22.01.2020).

¹⁶ Крамских А. В котле единой субвенции. Есть ли у лесного хозяйства шанс на тайм-аут? / Российские лесные вести от 07.06.2013. URL: <https://lesvesti.ru/news/expert/4941/> (дата обращения: 22.01.2020).

субъектах РФ – 70–90%. В условиях роста таможенных платежей на необработанную древесину и снижении экспортных цен на лес многие из лесхозов в стране становятся убыточными. Изменение ситуации связывается с пересмотром политики лесного планирования путем восстановления советского (активно используемого в лесном хозяйстве в США) способа экономического и финансового планирования «снизу вверх» в соответствии с принципом «без удовлетворительных планов с мест не может быть жизненного и реального плана по стране» [Пименова, 2008].

Таким образом, несмотря на наметившиеся законодательные и финансовые изменения по широкому кругу вопросов управления лесом со стороны собственника, в большинстве своем они не решают проблему неэффективного управления, что отражается как на финансовых результатах работы лесного комплекса, так и на организационных, выражающихся в росте криминальности отрасли, все более широкому распространению в ней серых, закрытых и откровенно криминальных схем бизнеса.

Результаты государственного управления в лесной отрасли на примере Иркутской области

Иркутская область, будучи ресурсным лидером в лесной отрасли страны, может служить ярким примером реализации текущей государственной политики в этой сфере. Земли лесного фонда региона занимают 69,4 млн га, при этом общий запас древесины составляет 8,8 млрд м³, или 10,6% от общероссийского показателя, в том числе 7,5 млрд м³ – запас хвойных насаждений. Для сравнения: запасы древесины в рассматриваемых западных странах значительно ниже, так, Финляндия имеет 21,9 млн га леса при среднем запасе древесины 105 м³/га и Швеция – 27,1 млн га леса, при среднем запасе древесины – 70 м³/га [Лосев, 2012].

Регион занимает первое место в России по объемам заготовки древесины (13% общероссийского уровня), при этом показатель постоянно растет, приближаясь к плановым значениям в 40 млн м³ древесины в год. По состоянию на 01.01.2019 г. площадь лесных участков, переданных в аренду, составляет 21,8 млн га, или около 35% от общего объема территории леса в регионе. В рамках официальных отношений заключено 3803 договоров аренды лесных участков. Арендаторы в 2018 г. официально заготовили 31,1 млн м³ (общий объем заготовок – 35,7 млн м³).

Освоение расчетной лесосеки при всех видах рубок составило 48,5% при оптимальном уровне выше 75%¹⁷.

При всех впечатляющих валовых показателях эффективность управления лесом в регионе крайне низкая. Это относится в первую очередь к бюджетным, воспроизводственным и иным качественным критериям ее оценки. Так, согласно Лесному плану Иркутской области за 2018 г., общие расходы на охрану, защиту, воспроизводства лесов, отвод и таксацию лесосек и на обеспечение деятельности составили 7091,5 млн руб., что почти в два раза превышает совокупные доходы от использования леса – 4377,4 млн руб. Отметим, что в распределении как расходов, так и доходов в лесной сфере наблюдается явный диспаритет между федеральным и региональным уровнями. Так, в 2018 г. из общей суммы доходов в федеральный бюджет поступили 2466,8 млн руб., региональный получил 1910,6 млн. В то же время бюджетные федеральные расходы составляют 55% к полученным доходам, а у региона – только 8%. При этом большая часть расходов на охрану, защиту, воспроизводство лесов и др. осуществлялась за счет арендаторов или за счет реализации заготовленной древесины, что соответствует ст. 19 ЛК.

Схема распределения средств по целям (табл. 1) показывает, что большую их часть арендаторы направляли на мероприятия по охране, защите и воспроизводству леса, притом что фактические данные по охране и лесовосстановлению заставляют предположить либо крайне низкую эффективность этих вложений, либо наличие приписок в отчетах. Так, коэффициент лесовосстановления в регионе в 2018 г. составил всего 0,23, сократившись почти на 50% от уровня 2017 г. (0,49). Отметим, что считающееся оптимальным значение этого показателя (1,15) в последний раз было отмечено в регионе в 1990 г. Характер такого использования лесов, по мнению экологов¹⁸, является «катастрофически истощительным».

¹⁷ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий РФ в области лесных отношений в 2016–2018 гг. и истекшем периоде 2019 г.» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Федерации).

¹⁸ Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Правозащитники представили предварительные выводы по проблемам сохранения леса в Иркутской области. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5305/> (дата обращения: 02.02.2020).

Таблица 1. Распределения расходов на реализацию мероприятий Лесного плана Иркутской области по источникам финансирования за 2018 г.,¹⁹ млн руб.

Направление использования средств	Сумма расходов на реализацию Лесного плана	Федеральный бюджет (субвенции)	Бюджет субъекта РФ (Иркутская область)	Средства арендаторов	Статья 19 п. 3 Лесного кодекса Российской Федерации
Мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов	6276,8	563,6	159,8	3091,6	2461,8
Лесостроительные работы	6,6	6,6	-	-	-
Отвод и таксация лесосек	19,5	10,0	-	0,2	9,3
Расходы на обеспечение деятельности	788,6	788,6	-	-	-
Итого	7091,5	1368,8	159,8	3091,8	2471,1

Официально лидирующее в регионе экстенсивное лесопользование сопровождается хищническими незаконными рубками, большими потерями леса от регулярных пожаров и др. Борьба с ними ведется не слишком активно. Так, за 2017 г. в регионе было установлено 1029 эпизодов (65% от всех случаев в СФО) рубки леса в отсутствие правоустанавливающих документов на заготовку древесины (ст. 29 ЛК РФ). Ущерб оценен более чем в 4 млрд руб. Однако из задержанных с поличным 1 468 нарушителей лесного законодательства меры процессуального принуждения были применены лишь в отношении 304 из них, в том числе 105 человек были в дальнейшем арестованы [Черных, 2018].

За 2018 г. Байкальская межрайонная природоохранная прокуратура выявила 5786 нарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования, при этом было возбуждено только 57 уголовных дел, в том числе совершенных в составе семи организованных преступных групп²⁰. По другим оценкам²¹, было

¹⁹ Лесной план Иркутской области за 2018 год URL: <https://reforef.ru/outozuc/Правительство+иркутской+области+агентство+лесного+хозяйства/c/part-121.html> (дата обращения: 22.01.2020).

²⁰ Байкальская межрайонная природоохранная прокуратура. Основные результаты прокурорской деятельности. URL: <https://baikalproc.ru/statistika> (дата обращения: 25.01.2019).

²¹ Лесной комплекс Иркутской области по состоянию на 01.01.2019 Министерство лесного хозяйства Иркутской области URL: <https://proderevo.net/analytics/regionals/sfo/lesnoj-kompleks-irkutskoj-oblasti-po-sostoyaniyu-na-01-01-2019.html> (дата обращения: 25.01.2019).

выявлено 9026 нарушений лесного законодательства, в том числе зафиксировано 2636 фактов незаконной рубки лесных насаждений, в объеме 569,7 тыс. м³, с общим ущербом 4,3 млрд руб. Всего же за период 2016–2018 г. «чёрные лесорубы» уничтожили 2,8 млрд м³ леса.

Остро стоит проблема необоснованно назначенных санитарных рубок, которые в 2018 г. выявлены на более чем 38 тыс. га леса. Предварительный ущерб от таких незаконных рубок оценивается в 43,8 млрд руб.²² Санитарные рубки, по оценкам экспертов, являются причиной роста лесных пожаров в регионе по принципу «...сначала леса поджигают, затем рубят, либо наоборот, сначала рубят, а потом, чтобы уничтожить следы, поджигают»²³. В итоге в 2018 г. лес в регионе горел на площади 1,64 млн га²⁴. Однако выводов никто не сделал, и 2019 г. был еще более катастрофическим – горели леса уже на площади свыше 2 млн га. Общий ущерб от лесных пожаров и незаконных рубок в Иркутской области за 2016–2018 гг. составил 31,5 млрд руб.²⁵

Последствия такого положения выражаются в огромных прямых и косвенных потерях. Так, по оценкам Всемирного фонда дикой природы (WWF) и Всемирного банка²⁶, до 20% заготовок леса в России имеют незаконное происхождение, при этом средний размер экономического ущерба бюджету Российской Федерации от незаконного оборота древесины составляет от 30 до 50 млрд руб. ежегодно. По другим оценкам, объём незаконных вырубок многократно превышает легальную заготовку, из-за которого госбюджет ежегодно теряет примерно 16,5 млрд долл.

²² Аноприенко А. Свыше 60% незаконных рубок приходится на Иркутскую область // Федеральное агентство лесного хозяйства URL: <http://rosleshoz.gov.ru/news/2020-01-28/n9443> (дата обращения: 25.01.2019).

²³ На обновление лесопожарной техники Иркутской области выделено около 140 млн рублей // Общественно-политическая газета «Областная» от 5 февраля 2020 г. URL: <http://www.ogirk.ru/2020/02/05/na-obnovlenie-lesopozharnoj-tehniki-irkutskoj-oblasti-vydeleno-okolo-140-mln-rublej/> (дата обращения: 25.02.2019).

²⁴ Рослесхоз: до 80% незаконных рубок леса в РФ приходится на Иркутскую область // Интерфакс Россия от 21.01.2020. URL: <http://www.interfax-russia.ru/Siberia/main.asp?id=1099533&p=20> (дата обращения: 25.02.2019).

²⁵ Ущерб от лесных пожаров и незаконных рубок в Иркутской области превысил 31 миллиард рублей // ИА «Телеинформ» Новости Иркутской области и Байкальского региона от 26.09.19 URL: <http://i38.ru/obichnie-ekonomika/uscherb-ot-lesnich-pozharov-i-nezakonnich-rubok-v-irkutskoy-oblasti-previsil-31-milliard-rublej>

²⁶ Незаконные рубки на Дальнем Востоке: мировой спрос на древесину и уничтожение. Обзор, под ред. Д. Ю. Смирнова. Всемирный фонд дикой природы (WWF). М.: Полиграф Медиа Групп, 2013. 40 с.

[Кузьмичев и др., 2018]. Так, объем незаконного экспорта только в КНР в 2016–2019 гг. составил около 2 млн м³ ценных пород древесины, что привело к выведению из-под налогооблагаемой базы указанного объема древесины и экономическому ущербу государства до 86 млрд руб.²⁷. Косвенные потери не менее значительны. Согласно оценкам экспертов [Гагарин и др., 2019], обладая огромным запасом древесины, Россия могла бы за счет ликвидации незаконных рубок экспортировать бумагу и лесоматериалы на сумму около 5 трлн руб., а экспортирует лишь на 225 млрд руб., или 4,5% от возможного.

Признавая сложность ситуации с охраной и восстановлением региональных лесов, которым занимался «Лесхоз Иркутской области», Правительство региона решило расформировать обанкротившийся лесохозяйственный комплекс²⁸, объединявший 29 территориальных филиалов, после чего создать шесть базовых лесхозов, которые будут осуществлять аналогичные функции по охране, защите и воспроизводству лесов. Однако без устранения причины банкротства централизованного регионального лесхоза, которая заложена в системе крайнего его недофинансирования (финансирование из всех бюджетов – 20–30% от потребности), вряд ли можно ожидать улучшения ситуации, притом что затраты на содержание новых структур объективно возрастут.

Признавая критичность ситуации на фоне неоднозначных региональных структурных изменений в управлении лесом, Федеральное агентство лесного хозяйства создало в Иркутской области обособленный территориальный отдел для усиления контроля за исполнением переданных региону федеральных полномочий в сфере лесных отношений, создав тем самым прецедент прямого контроля собственником деятельности официального управляющего. Однако характер такого контроля пока не имеет нормативного сопровождения и требует правовой детализации деятельности подобных структур. Все вышесказанное, на взгляд автора, является ярким доказательством наличия

²⁷ Калинина Ю. Вскрыта схема воровства русского леса. Незаконные вырубки и продажа в Китай // Московский комсомолец № 28186 от 4 февраля 2020 URL: <https://www.mk.ru/economics/2020/02/03/vskryta-skHEMA-vorovstva-russkogo-lesa.html> (дата обращения: 05.02.2019).

²⁸ В Приангарье идет реорганизация ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» / Министерство лесного комплекса Иркутской области. URL: <https://irkobl.ru/sites/alh/news/884178/> (дата обращения: 25.09.2019).

в лесной отрасли страны значительной и серьёзной неэффективности или даже провальности государственного управления, требующего кардинального пересмотра подходов и практик его реализации.

Провальность государственного управления на примере лесной отрасли

Низкое качество и в целом неэффективность государственного управления находят массовое подтверждение в разнообразных и разномасштабных исследованиях – от мировых рейтингов до социологических опросов и экспертных заключений. Так, в мировом рейтинге эффективности государственного управления Worldwide Governance Indicators²⁹, который с 1996 г. составляет Всемирный банк, Россия занимает 159-место из 203 со значением индекса качества 27,17. Для сравнения: ближайшие к нам оценки имеют Гондурас и Нигер – соответственно 26,7 и 27,79. Признает проблему и сама власть: в Указе Президента от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года» в числе основных вызовов и угроз названо «недостаточно эффективное государственное управление».

Итогом неэффективности управления являются колоссальные прямые и косвенные потери общества. Только за 2017 г. общая сумма выявленных Счётной палатой РФ нарушений и недостатков при поступлении и использовании бюджетных средств составила 1865,6 млрд руб., или 2% ВВП [Титов, 2018].

Очевидно, массовость негативных оценок заставила экспертное сообщество перейти от анализа тех или иных проявлений неэффективности госуправления к обсуждению их преднамеренности. В научной литературе появились такие его характеристики, как патологичность [Охотский, 2016], полная или частичная провальность [Захаров, Никонова, 2018], диверсионность [Антоненко, Бурнашев, 2016], дисфункциональность [Глазьев, 2013], дистопийность [Понкин, 2015] и др. Все эти оценки прямо или косвенно переводят дискурс о проблемах госуправления в политико-психологический ракурс, отражающий борьбу интересов, особенности поведения и мышления многочисленных групп

²⁹ Worldwide Governance Indicators. URL: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> (дата обращения: 25.09.2019).

и слоев государственной бюрократии, и то, как эти факторы влияют на систему отношений внутри «вертикали власти» в условиях разрушения моральных, этических, социально-экономических и других устоев и отношений общества.

Одна из наиболее распространенных характеристик неэффективности власти основывается на концепции провалов государства (State failure). В литературе присутствует широкий спектр трактовок этого феномена, предполагающих, с одной стороны, невозможность государства обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов [Коновалова, Степанов, 2013], с другой – несоответствие между общественными выгодами и издержками и индивидуальными выгодами и издержками лиц, причастных к распоряжению общественными ресурсами [Якобсон, 2000]. Более узким определением провального государства является его понимание как агента, отражающего корыстные интересы группы или класса, извлекающих доход из остального населения [Winston, 2006] в связи с наличием явных и скрытых выгод и издержек.

В истоках этой концепции лежат работы Чарльза Вульфа [Wolf, 1979], определившего причины и основные формы реализации провалов государства, включая избыточные и возрастающие издержки власти; внутренние эффекты как цели организации; производные побочные эффекты; несправедливость в распределении (как доходов, так и власти) и др. Наиболее детальную, на наш взгляд, картину провального государства дали эксперты американской исследовательской организации «Фонд за мир» (Fund for Peace (FFP)) [Заостровцев, 2008], которые выделили три группы критериев и признаков таких провалов: социальные, экономические и политические (табл. 2).

В предложенном перечне экономическая группа параметров – самая немногочисленная, хотя, на наш взгляд, она вполне может быть расширена, например, за счет таких критериев, как уровень налоговой дисциплины, объем теневой экономики или объем вывоза капитала через офшоры и/или систему частного инвестирования политиков и бизнеса. По последнему показателю, судя по некоторым оценкам, Россия является одним из мировых лидеров, допуская вывод более 50% национального богатства в офшорные зоны, притом что в США этот уровень составляет 8%, в Евросоюзе – 10% [Zucman, 2015].

Таблица 2. Группы и параметры провалов государств

Группа параметров	Вид параметра
Социальная	1. Растущее демографическое давление. 2. Массовое движение беженцев и перемещенных лиц, создающее в целом чрезвычайную ситуацию в гуманитарной сфере. 3. Наличие групп, желающих отомстить за ранее нанесенную им обиду, или групповая паранойя. 4. Хронический и устойчивый отток людей («утечка мозгов» профессионалов, интеллектуалов и политических диссидентов; добровольная эмиграция «среднего класса»); рост изгнанных сообществ.
Экономическая	1. Неравномерное экономическое развитие различных групп (включает неравенство (в образовании, занятости или экономическом статусе), бедность). 2. Резкий и/или серьезный экономический упадок.
Политическая	1. Криминализация и/или делегитимизация государства. 2. Прогрессирующее ухудшение общественных услуг. 3. Приостановка или произвольное применение закона и широко распространенное нарушение прав человека. 4. Аппарат служб безопасности превращается в «государство в государстве». 5. Фракционализация элит. 6. Интервенция со стороны других государств или какого-то внешнего политического актора.

Источник: Fragile States Index (FSI) produced by The Fund for Peace (FFP) Methodology URL: <https://fragilestatesindex.org/methodology/> (дата обращения: 05.02.2020).

Кроме этого, думается, в силу «...различия онтологических параметров явлений политики и управления» [Соловьев, 2005] политическую группу показателей, предложенную «Фондом за мир», целесообразно разделить на два уровня: чисто политический (законодательный и пр.) и управленческий (административный).

Характер реализации провальности государства можно наглядно проследить на примере управления развитием лесной отрасли в Иркутской области.

На законодательном уровне провальность госуправления в лесной сфере проявляется в недостаточной последовательности, точности, нередко – внутренней противоречивости правовых норм, что объективно ведет к их неисполнению, искажению или игнорированию. Так, в отсутствие Лесного реестра, разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов для лесничеств и лесопарков, проектов освоения арендуемых лесных участков осуществляется на основе неполных и устаревших материалов лесоустройства. На начало 2019 г. в Иркутской области лесо-строительные работы проведены только на 10–12% лесных

земель, и то путем перекалывания ответственности за лесоустройство на арендаторов лесных участков³⁰.

Причиной тому является необязательность в лесоустроительной практике исполнения рекомендаций и норм Лесной плана как главного инструмента стратегического планирования лесного хозяйства согласно ст. 86 ЛК РФ, при том, что законодатель проигнорировал многие качественные вопросы формирования Лесного плана, Лесного проекта, Лесного регламента и др. В итоге действующие документы не скоординированы между собой и с другими нормами и стратегическими программами регионального и федерального уровня, что делает невозможным их исполнение, порождает коррупцию и оппортунизм. В отсутствие юридических и финансовых условий контроля, неопределенности ответственности исполнения, в лесной сфере происходит почти повальное игнорирование текущих законодательных норм. Причем не только со стороны бизнеса, но и со стороны управленцев.

Названные пробелы и недостатки законодательства являются прямым следствием сложившейся в отрасли практики нормотворчества. Проекты разного рода нормативных документов (включая Лесной кодекс России), как правило, разрабатываются спонтанно, в большой спешке и кулуарно – без привлечения ученых и практиков лесного хозяйства, без должного экспертного обсуждения и т.д. В итоге принятые регулятивные документы оказываются слабо или вовсе не согласованными друг с другом и с нормами более высокого порядка (Гражданским, Уголовным, Административным, Налоговым кодексами и т.д.), изобилуют размытыми определениями, и вместо того, чтобы регулировать ситуацию, лишь вносят в нее дополнительный хаос. При этом в большинстве своем они не имеют прямого действия, а необходимые для их функционирования многочисленные нормативы разных уровней формируются лишь выборочно.

³⁰ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий РФ в области лесных отношений в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» (совместно с контрольно-счетными органами субъектов Федерации). URL: https://docviewer.yandex.ru/view/213699536/?page=1&*= (дата обращения: 25.09.2019).

Более того, есть опасения, что предстоящая масштабная земельная реформа³¹ повлечет еще большую деградацию леса, поскольку из лесного фонда, включая особо охраняемые природные территории (ООПТ), планируется вывести все земли, занятые промышленными и линейными объектами, месторождениями полезных ископаемых, населёнными пунктами и др. В итоге, по оценкам экспертов, только федеральные ООПТ в случае реализации указанной нормы потеряют более 1 млн га территорий³². В условиях приоритета правоудостоверяющих документов над правоустанавливающими даже незаконная регистрация права на земельный участок отменит для него права и нормы функционирования ООПТ, тем самым расширяя пространство губельного лесопользования.

Недостаточная проработанность законодательной базы в лесной отрасли является одним из препятствий снижению числа незаконных рубок. По закону, невыполнение арендатором (пользователем) лесного участка условий проекта освоения, само отсутствие такого проекта, нарушение границ участка и др. являются основанием для досрочного расторжения договора аренды и привлечения виновных к административной ответственности, по ст. 8.25 КоАП РФ. Однако трудоемкость сбора доказательственных материалов, длительность и сложность судебных разбирательств по вопросам расторжения договора аренды, как правило, становятся непреодолимыми барьерами для инициаторов подобных процессов.

Законодательно прописанная процедура выявления и предупреждения незаконных вырубок тоже чрезвычайно сложна. Например, в ней не предусмотрено освидетельствование мест рубок на основе одностороннего волеизъявления заявителя, как и проведение его в зимний период. Для доказательства нарушений лесопользования заявитель должен представить широкий круг

³¹ Имеются в виду изменения, предусмотренные распоряжением Правительства РФ от 8 ноября 2018 г № 2413-р «О плане мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений») а также проектом федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ» (в целях перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию)». URL: <https://regulation.gov.ru/projects?type=ListView#nra=85531> (дата обращения: 25.09.2019).

³² Рекомендации 65-го специального заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека на тему «Актуальные вопросы соблюдения прав граждан при управлении лесами» 20 февраля 2019. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5275/> (дата обращения: 25.09.2019).

первичных документов – от пересчётных ведомостей и ведомостей материально-денежной оценки, до актов промера площадок уничтожения подроста и молодняка контролирующими органами и т.д.

В то же время предусмотренные действующим законодательством меры противодействия масштабной теневой экономике в лесной отрасли явно недостаточны и со своей задачей не справляются. Так, размер штрафов за незаконную рубку, предусмотренных ст. 260 УК РФ, совершенно несопоставим с экологическими и материальными потерями государства. Более того, в Лесном кодексе отсутствует само понятие «охрана от незаконных рубок».

Имея недостаточно сформированный пакет законов, исполнительные власти региона нередко расценивают это как возможность реализации широкого ряда оппортунистических и коррупционных действий [Романова, Никитина, 2019; Васильева, Дицевич, 2014], включая:

- подделку данных Государственного лесного реестра (ГЛР);
- внесение ложных сведений в ГЛР относительно состава пород и качества продуктивных лесов;
- искажение информации о границах участков и видов земель;
- заключение договоров аренды лесных участков, допускающих заготовку древесины в границах заказников, резервных и иных групп лесов;
- искажение и подделку договоров, когда уже после аукциона заключаются дополнительные соглашения об увеличении объёмов возможной заготовки в десятки раз;
- искажение сумм договоров путём включения в контракты лесных участков, не поставленных на государственный кадастровый учёт и др.

Результатом таких действий являются рост явной и латентной преступности наряду с теневой сферой хозяйствования. Самое тревожное, что нередко регулирующие лица и органы оказываются прямо или косвенно причастны к организации преступной хозяйственной деятельности. Так, бывший министр Лесного комплекса области обвиняется в причастности к проведению сплошных рубок под видом санитарно-оздоровительных мероприятий в заказнике Туколонь Казачинско-Ленского района, причем, эти рубки производил ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», учредителем которого является правительство региона.

По данным следствия³³, Лесхоз, заключив в 2018 г. договор с Министерством лесного комплекса для проведения санитарных рубок на сумму 18,8 млн руб., реализовал древесину уже на сумму 4, 411 млрд руб. По данным Байкальской природоохранной прокуратуры³⁴, многочисленность и массовость нарушений в сфере лесопользования Иркутской области во многом обусловлена высоким уровнем организованности таких преступлений с широким участием должностных лиц.

Проблемы и пути повышения эффективности государственного управления

Причины проявления несостоятельности государственного сектора, как и формирования разнообразных типологий провалов государства [Якобсон, 2000], в значительной мере объясняет концепция институциональных ловушек [Познер, 2004], описывающая разрушительное действие неэффективных, но стабильных норм или институтов. Эксперты насчитывают до 36 видов таких ловушек [Будович и др., 2013] в зависимости от классификации институтов и специфики их проявления. Все эти состояния служат оправданием устойчивости неэффективных отношений в государственном секторе, хотя, думается, что категория ловушки может иметь и более сложный состав факторов, включая психологию мышления и поведения участников государственного управления. В этом случае мы говорим об институционально-психологической ловушке власти.

В преодолении этой ловушки важную роль играет феномен рефлексивности власти³⁵. По мнению некоторых коллег, «эффективная система всегда высоко рефлексивна, поэтому степень саморефлексии может быть однозначным показателем эффективности управления» [Соболев, 2012], в то время как ее

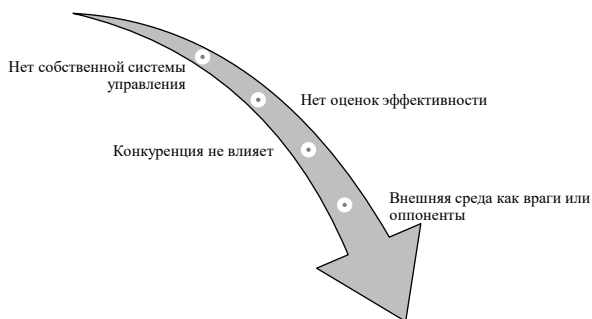
³³ Чиновников Министерства лесного комплекса Приангарья подозревают в незаконных вырубках // ТАСС от 14 января 2019 года. URL: <https://tass.ru/sibir-news/7515095> (дата обращения: 25.12.2019).

³⁴ Ущерб от незаконной рубки леса в Иркутской области в 2018 г. составил 4,6 млрд рублей. // ИА Иркутск сегодня. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Firk.today%2F2018%2F10%2F16%2Fprokuratura-ushherb-ot-nezakonnih-rubok-lesa-v-irkutskoj-oblasti-v-jetom-godu-sostavil-4-6-mlrd-rublej%2F> (дата обращения: 25.09.2019).

³⁵ В управлении под рефлексией традиционно понимается механизм отражения (сознания, понимания, разумения и т.д.) субъектом управления самого себя как объекта управления [Ладенко, 1987].

отсутствие является одним из способов формирования устойчивой неэффективности власти.

Рассмотрим действие институционально-психологической ловушки на примере российских реалий. В общем виде оно строится на выдавливании управленческих действий в область неэффективности из-за, по меньшей мере, четырёх однонаправленных эффектов (рисунок).



Отсутствие саморефлексии = неэффективность = делинквентное поведение власти

Действие институционально-психологической ловушки власти

Во-первых, государственное управление не имеет собственной системы управления (федеральный орган управления государственной службой, прописанный в законе о системе государственной службы, так и не создан)³⁶, соответственно, отсутствует научно-методическое, инструментальное, технологическое, организационное и иное обеспечение эффективной работы служб госуправления (административные и межведомственные регламенты, включая административный регламент исполнения государственных функций; административный регламент предоставления государственных услуг и др.)³⁷.

Во-вторых, отсутствие конкуренции является одним из сильнейших барьеров для повышения эффективности и саморефлексии как главного условия последней. Большинство государственных

³⁶ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ».

³⁷ Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 N30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». – URL: <http://base.garant.ru/187790/> (дата обращения: 10.09.2019).

и муниципальных организаций – локальные монополии, которые, в соответствии с концепцией «ленивой монополии» Хиршмана, не стремятся к улучшению качества своей работы. Даже наличие небольшой конкуренции (частных клиник, вузов, школ) не способно повлиять на ситуацию, поскольку слабо отражается на финансовом положении монополистов, зато позволяет отсекал недозвольных потребителей. В итоге «некомпетентный подавляет слабого, а ленивый эксплуатирует бедного» [Hirschman, 1970].

Третьим давающим фактором является отсутствие релевантных оценок эффективности государственного управления. Так, для того чтобы оценить эффективность того или иного управленческого решения, мало иметь данные о затраченных и возвращенных в бюджет финансовых средствах, требуется полная информация и об альтернативных затратах и выгодах. Анализу данных проблем посвящен широкий круг исследований, однако прорыва в этой области пока не наблюдается. Отметим, что сами органы управления объективно заинтересованы в повышении затрат и выгод от производства нерыночных благ, поскольку это позволяет им осуществлять широкий круг оппортунистических действий.

Наконец, формированию эффективности препятствует отсутствие культуры управленческого взаимодействия, так как, по мнению психологов [Лепский, 2010], любую внешнюю среду, включая клиентов и избирателей, отечественные управленцы воспринимают как врагов или оппонентов, тем самым часто действуя в колее только внешней рефлексии, пытаясь понять мысли и мотивации оппонента с целью лучшего им манипулирования.

Поскольку «...условия и содержание управленческой деятельности, с одной стороны, и многие внутренние качества интеллекта и личности – с другой, не способствуют рефлексии или даже создают для нее препятствия»³⁸, формирование культуры управленческого взаимодействия возможно только на путях реализации механизма рефлексии взаимодействия [Шигабетдинова, 2014], что позволяет создавать открытые, конструктивные и взаимовыгодные отношения и процессы. Кроме того, необходимо развивать в управленческой среде практику саморефлексии (вплоть до формирования специальных механизмов и массового их

³⁸ *Исаев А.* Развитие способностей к управленческой рефлексии // Элитариум. Центр дополнительного образования. URL: http://www.elitarium.ru/uchimsja_refleksii/ (дата обращения: 25.09.2019).

внедрения) для более точного понимания каждым управленцем своей позиции в системе управленческих взаимодействий для синтеза усилий в обеспечении общего социального результата.

На наш взгляд, такое формирование управленческой саморефлексии может быть осуществимо в рамках реализации современной системы национальных проектов, а именно – предлагается выделить комплексный национальный проект «Ответственное управление». Под этим термином мы понимаем комбинаторно-зависимое управление, в рамках которого действия государства должны подчиняться принципам публичного партисипативного менеджмента и конфигурационного управления.

Партисипативный менеджмент в государственном управлении предполагает активное участие граждан в решении как стратегических, так и тактических вопросов общественной жизни посредством прямых обращений, участия в процедурах экспертной оценки, общественного мониторинга и т.п. как законодательных инициатив, так и текущей деятельности органов власти, участия в деятельности органов самоуправления и др. При этом предполагается, что должны быть сформированы равноправные партнёрские отношения государства и гражданского общества при доминировании интересов последнего [Перезолова, 2018; Епина, 2013].

Конфигурационное управление детализирует изменяющуюся роль и функции управленца в процессе всех этапов жизненного цикла объекта управления (продукции, продукта, проекта, программы, организации и др.) и направлено на применение технических, административных и иных инструментов управления процессом жизненного цикла [Солодилова и др., 2018; Ширяева, Жариков и др., 2014]. Его принципы описаны, в частности, в Национальном стандарте Российской Федерации по управлению конфигурацией организаций³⁹.

Отсутствие должного уровня конфигурационного управления является одной из глубочайших проблем современного отечественного управления, поскольку именно оно обеспечивает систематический учёт и анализ проводимых изменений, оценку

³⁹ ГОСТ Р ИСО 10007–2007 Менеджмент организации. Руководящие указания по управлению конфигурацией.

и предотвращение нежелательных и непредсказуемых эффектов и др. с целью обеспечения поставленных целей развития.

По нашему глубокому убеждению, целью национального проекта «Ответственное управление» должно стать именно последовательное движение в сторону повсеместного внедрения в практику принципов и подходов партисипативного менеджмента и конфигурационного управления.

В лесной сфере реализация нацпроекта «Ответственного управления» может быть осуществлена в виде создания детальной системы управления (сопряженной с адекватным общественным мониторингом и контролем) жизненным циклом леса в его основных ипостасях: как экосистемы, ресурса и продукта (табл. 3).

Таблица 3. Реализация национального проекта «Ответственное управление» в лесной сфере

Общественный мониторинг и контроль	Защитная функция леса (факторы изменения экосистемы)	
	Браконьерство и замусоривание	Лесозащитное районирование и система охрана
	Незаконная вырубка леса	Инвентаризация леса и технологии контроля лесов
	Лесные пожары	Технологии мониторинга и профилактики пожаров
	Болезни и гибель леса	Лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг
	Ресурсная функция леса (жизненный цикл ресурса)	
	Этап рабочего проектирования лесоводственных мероприятий	Лесное планирование и лесоуправление
	Лесокультурный этап	Система лесохозяйственных технологий и нормативов ухода за лесом
	Этап ухода за насаждениями	Система лесохозяйственных технологий и нормативов по выращиванию
	Этап рубки и восстановления леса	Планирование и организация воспроизводства лесных ресурсов
	Жизненный цикл продукта из древесины	
	Начальный капитал/стадия развития	Развитие социально-экономической безопасности территории
	Стадия роста	Создание особых условий и поддержки начала бизнеса и его кризиса
	Зрелость	Всесторонняя поддержка расширения номенклатуры и границ рынка
	Уход с рынка	Поддержка диверсификации бизнеса

Сложнейшей, но жизненно важной задачей при этом является формирование взаимосвязи этапов функционирования объекта управления и согласованного с ними механизма регулирования

(когда каждый последующий этап управления строится на базе выполнения предыдущего и при контрольном анализе последнего). Такой механизм позволит сформировать четкую детализацию процессов управления с возможностью установления контрольных параметров на каждом этапе. Открытость последних данных позволит реализовать необходимый общественный контроль и мониторинг.

Итак, Иркутская область, имея острейшие проблемы, порожденные крайне неэффективным экстенсивным использованием общественного ресурса – леса, демонстрирует неспособность государственных управляющих органов справиться с этими проблемами. Очевидно, что это объясняется не только некомпетентностью власти как таковой или коррупциогенностью законодательной и нормативной базы в сфере лесных отношений. Лишь комплексный детальный анализ характера и причин провалов государства в данной сфере позволит установить варианты направлений изменения ситуации. Однако, по мнению автора, уже на данном этапе можно начать продвижение в сторону повышения эффективности госуправления. Одним из способов может быть включение в современную систему национальных проектов проекта по системному наращиванию эффективности государственного управления за счет роста внутренней рефлексии, реализации принципов конфигурационного и партисипативного управления.

Литература

Антоненко В. И., Бурнашев Б. А. Неэффективность государственного управления в современных условиях: политологический аспект // «Развитие современной цивилизации: ответы на вызовы времени» Сборник трудов по материалам международной научно-практической конференции. М.: Изд-во: ООО Научный консультант. 2016. С. 119–127.

Баяндина Е. Д., Каменев А. Л. Государственное управление лесами на уровне региона: возможности и ограничения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 193–205.

Будович Ю. И., Будович М. С. Развитие исследований из области теории институциональных ловушек и классификация ловушек // Вестник финансового университета. 2013. № 5. С. 17–26.

Васильева Я. Ю., Дицевич Я. Б. Некоторые вопросы противодействия преступности, связанной с лесопользованием и отмыванием преступных доходов // Сибирский юридический вестник. 2014. № 1 (64). С. 50–56.

Гагарин Ю. Н., Добровольский А. А., Смирнов А. П. Состояние и перспективы охраны лесов от незаконных рубок в Российской Федерации // Вопросы лесной науки. 2019. Т. 2(4).

Глазьев С. Ю. О дисфункциях государственной системы управления // Государственная служба. 2013. № 6. С. 64–67.

Епинина В. С. Реализация принципов формирования и развития партиципативного механизма в системе публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность 2013. № 1(190). С. 21–30.

Добрынин Д. Управление государственными лесами в Финляндии и Швеции // Устойчивое лесопользование. 2019. № 2 (58).

Заостровцев А. П. От «провалов государства» к «провалившимся государствам» // Финансы и бизнес. 2008. № 1. С. 6–20.

Захаров В. М., Никонова О. В. Патологии в системе государственного управления: анализ и программа преодоления // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2018. Т. 43.

Коновалова М. Е., Степанов Е. В. Провалы государственного регулирования в современной рыночной экономике // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 4 (102). С. 44.

Краснова И. О. Отношения собственности на леса – чему учит зарубежный опыт // ЭКОС. № 3. 2004.

Кузьмичев Е. П., Трушина Г. Е., Лопатин Е. В. Объемы незаконных рубок лесных насаждений в Российской Федерации // Лесохозяйственная информация: электрон. сетевой журн. 2018. № 1. С. 63–77. URL: <http://lhi.vniilm.ru/> (дата обращения: 25.09.2019).

Ладенко И. С. Интеллектуальные системы в целевом управлении. Новосибирск: Наука, 1987. 196 с.

Лепский В. Е. Рефлексивно-активные среды инновационного развития. М.: «Когито-Центр», 2010.

Лосев М. В. Экономические отношения в лесном хозяйстве в Швеции, Франции и Латвии // Лесной вестник. 2012. № 4. С. 197–204.

Милькина И. В. Аутсорсинг в системе государственного и муниципального управления // Вестник университета. 2013. № 8. С. 96–101.

Николайчук А. А., Николайчук О. А. Зарубежный опыт государственного регулирования лесных ресурсов // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2013. № 3. С. 103–110.

Охотский Е. В. Управленческие патологии государства: неопределенности, дисфункции, социальные риски // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 2. Т. 11. С. 57–70.

Перезолова А. С. Практики партиципативного управления в публичной политике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2018. Т. 20. № 1. С. 122–130.

Петров А. П., Морковина С. С. Рыночная организация лесного хозяйства: опыт зарубежных стран и российских регионов // Лесотехнический журнал. 2016. № 4. С. 251–259.

Пименова Т. В. Разграничение расходов при планировании лесного хозяйства // Лесной вестник. 2008. № 5. С. 201–209.

Познер Р. Экономический анализ права: в 2 т. / Пер. с англ. А. А. Фофонова. СПб.: Экономическая школа. 2004. 544 С.

Понкин И. В. Теория государственного управления: государство-дистопия // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 11–14.

Петров А. П. Экономические отношения в лесном хозяйстве: прошлое, настоящее и вызовы будущего // Вопросы лесной науки. 2019. Т. 2. С. 22–40.

Романова Н. Л., Никитина Л. К. Вопросы применения норм об ответственности за незаконную рубку лесных насаждений (по материалам Иркутской области) // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2019. № 3.

Соболев Н. А. Модель эффективности государственной службы в России: проблема рефлексии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 177–181.

Соловьев А. И. Политика и управление: когнитивные основания взаимосвязи // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2005. № 3. С. 36–42.

Солодилова Н. З., Маликов Р. И., Гришин К. Е. Конфигурационный подход к исследованию региональной экосистемы предпринимательства // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 5. С. 134–155.

Титов Д. Счетная палата обнаружила нарушения в бюджетной системе в размере 1,8 трлн руб., но самое интересное еще впереди // Экономика и жизнь. 2018. № 19 (9735) URL: <https://www.eg-online.ru/article/372820/> (дата обращения: 25.09.2019).

Черных Ю. В. Актуальные проблемы выявления и пресечения незаконной рубки лесных насаждений на примере Иркутской области // Молодой учёный. 2018. № 25. С. 239–242. URL <https://moluch.ru/archive/211/51554/> (дата обращения: 25.09.2019).

Шигабетдинова Г. М. Роль рефлексии в конструктивном взаимодействии // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2014. № 4(36). С. 194–201.

Ширяева Ю. С., Жариков А. В. Через конфигурации к инновациям сущность конфигурационного управления и его роль в инновационном процессе // Креативная экономика. 2014. № 1(85). С. 65–70.

Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 112–114.

Hirschman A. O. Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Harvard University Press. 1970.

Winston C. Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.

Wolf Jr. Ch. A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis // The Journal of Law & Economics Vol. 22. № 1. Apr., 1979. P. 107–139.

Zucman G. «The Hidden Wealth of Nations, University of Chicago Press. 2015. URL: <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth>. (дата обращения: 25.08.2019).

Статья поступила 14.10.2019.

Статья принята к публикации 28.01.2020.

Для цитирования: Белоусова С. В. Провальное госуправление лесопользованием в России (на примере Иркутской области) // ЭКО. 2020. № 3. С. 106-135. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-106-135.

Summary

Belousova, S. V., Cand. Sci. (Econ.), Irkutsk Scientific Center, SB RAS, Irkutsk Failed Public Administration of Forest Management in Russia (the Example of Irkutsk Region)

Abstract. The paper analyzes current problems of national forest management using the example of Irkutsk region as a leading region in the field of wood stocks and harvesting. Extensive forest management in the region with a catastrophically low volume of reforestation is accompanied by predatory illegal logging, large losses from fires and other causes that generally characterize modern forest management as «catastrophically debilitating». This situation has developed, in part, as a result of inefficient state forest management system, both at legislative and executive levels, which here are considered within the framework of political and administrative failures of the state. Failures of state management system, among other things, are caused by various institutional traps. One such failure is connected with an institutional-psychological trap that actualizes the role of managerial reflection. The latter is aimed at cooperation of all subjects of the management process in order to reach the synthesis of efforts. Thus, the author associates a possibility of reversing inefficiency of forest management with increased role of internal reflexivity of management through implementation of a national management project.

Keywords: *extensive forest management; reforestation; state failures; a failure of governance; national management project*

References

- Antonenko, V.I., Burnashev, B.A. (2016). *Inefficiency of public administration in modern conditions: political science aspect*. «Development of modern civilization: answers to the challenges of time» Collection of works based on the materials of the international scientific and practical conference. Moscow: Publishing house: Scientific consultant LLC. Pp. 119–127. (In Russ.).
- Bayandina, E.D., Kamenev, A.L. (2011). State forest management at the regional level: opportunities and limitations. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 2. Pp. 193–205. (In Russ.).
- Budovich, Yu.I., Budovich, M.S. (2013). Development studies in the theory of institutional traps, classification of traps. *Vestnik finansovogo universiteta*. No. 5. Pp. 17–26. (In Russ.).
- Chernykh, Yu.V. (2018). Actual problems of detection and suppression of illegal logging of forest plantations on the example of the Irkutsk region. *Molodoi uchenyi*. No. 25. Pp. 239–242. Available at: <https://moluch.ru/archive/211/51554/> (accessed 25.09.2019). (In Russ.).
- Dobrynin, D. (2019). State forest Management in Finland and Sweden. *Ustoichivoe lesopol'zovanie*. No. 2 (58). (In Russ.).
- Epinina, V.S. (2013). Implementation of the principles of formation and development of a participatory mechanism in the system of public administration. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*. No. 1(190). Pp. 21–30. (In Russ.).

Gagarin, Yu.N., Dobrovolskii, A.A., Smirnov, A.P. (2019). State and prospects of forest protection from illegal logging in the Russian Federation. *Voprosy lesnoi nauki*. Vol. 2 (4). (In Russ.).

Glaz'ev, S. Yu. (2013). On the dysfunction of the state system of governance. *Gosudarstvennaya sluzhba*. No. 6. Pp. 64–67. (In Russ.).

Hirshman, A.O. (1970). Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and States. Cambridge: Harvard University Press.

Konovalova, M.E., Stepanov, E.V. (2013). Failures of state regulation in modern market economy. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 4 (102). P. 44. (In Russ.).

Krasnova, I.O. (2004). Forest ownership Relations-what foreign experience teaches. *EKOS*. No. 3. (In Russ.).

Kuz'michev, E.P., Trushina, G.E., Lopatin, E.V. (2018). Volumes of illegal logging of forest plantations in the Russian Federation. *Lesokhozyaistvennaya informatsiya: elektron. setevoi zhurn*. No. 1. Pp. 63–77. (In Russ.). Available at: <http://lhi.vniilm.ru/> (accessed: 25.09.2019).

Ladenko, I.S. (1987). *Intelligent systems in target management*. Novosibirsk: Nauka, 196 p. (In Russ.).

Lepskii, V.E. (2010). *Reflexive and active environments of innovative development*. Moscow. Kogito-Center. (In Russ.).

Losev, M.V. (2012). Economic relations in forestry in Sweden, France and Latvia. *Lesnoi vestnik*. No. 4. Pp. 197–204. (In Russ.).

Mil'kina, I.V. (2013). Outsourcing in the system of state and municipal management. *Vestnik universiteta*. No. 8. Pp. 96–101. (In Russ.).

Nikolaichuk, A.A., Nikolaichuk, O.A. (2013). Foreign experience of state regulation of forest resources. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*. No. 3. Pp. 103–110. (In Russ.).

Okhotskii, E.V. (2016). Managerial pathologies of the state: uncertainties, dysfunctions, social risks. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk*. No. 2. Vol. 11. Pp. 57–70. (In Russ.).

Peresolova, A.S. (2018). The Practice of participatory governance in public policy. *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Politologiya*. T. 20. No. 1. Pp. 122–130. (In Russ.).

Petrov, A.P. (2019). Economic relations in forestry: past, present and future challenges. *Voprosy lesnoi nauki*. Vol. 2. Pp. 22–40. (In Russ.).

Petrov, A.P., Morkovina, S.S. (2016). Market organization of forestry: experience of foreign countries and Russian regions. *Lesotekhnicheskii zhurnal*. No. 4. Pp. 251–259. (In Russ.).

Pimenova, T.V. (2008). Differentiation of expenses when planning forestry. *Lesnoi vestnik*. No. 5. Pp. 201–209. (In Russ.).

Ponkin, I. V. Theory of public administration: state-dystopia // Administrative law and process. 2015. No. 4. Pp. 11–14. (In Russ.).

Pozner, R. (2004). *Economic analysis of law*: in 2 vols. Per. s angl. A.A. Fofonova. SPb.: Ekonomicheskaya shkola. 544 p. (In Russ.).

Romanova, N. L., Nikitina, L. K. (2019). Application of norms of responsibility for illegal cuttings of forest stands (on the materials of Irkutsk region). *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii*. No. 3. (In Russ.).

Shigabetdinova, G.M. (2014). The Role of reflection in constructive interaction. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Sotsial'nye nauki*. No. 4(36). Pp. 194–201. (In Russ.).

Shiryayeva, Yu.S., Zharikov, A.V. (2014). Through configurations to innovations the essence of configuration management and its role in the innovation process. *Kreativnaya ekonomika*. No. 1(85). Pp. 65–70. (In Russ.).

Sobolev, H.A. (2012). Model of efficiency of public service in Russia: the problem of reflection. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 4. Pp. 177–181. (In Russ.).

Solodilova, N.Z., Malikov, R.I., Grishin, K.E. (2018). Configuration approach to the study of the regional ecosystem of entrepreneurship. *Ekonomicheskaya politika*. Vol. 13. No. 5. Pp. 134–155. (In Russ.).

Soloviev, A.I. (2005). Politics and management: cognitive foundations of reciprocity. *Vestnik moskovskogo universiteta*. Ser. 21. No. 3. Pp. 36–42. (In Russ.).

Titov, D. (2018). The accounting chamber found violations in the budget system in the amount of 1.8 trillion rubles, but the most interesting is still ahead. *Ekonomika i zhizn'*. No. 19 (9735). (In Russ.). Available at: <https://www.eg-online.ru/article/372820/> (accessed 25.09.2019).

Vasil'eva, Ya. Yu., Ditsevich, Ya.B. (2014). Some issues of countering crime related to forest management and laundering of criminal proceeds. *Sibirskii yuridicheskii vestnik*. No. 1 (64). Pp. 50–56. (In Russ.).

Winston, C. *Government failure versus market failure. Microeconomics political research and government activities*. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.

Wolf, Jr. (1979). The Theory of non-market failure: a basis for analysis of implementation. *Journal of LAW and Economics*. Vol. 22, No. 1. Apr. Pp. 107–139.

Yakobson, L.I. (2000). *The Public sector of the economy: economic theory and policy*. Moscow: GU VShE. Pp. 112–114. (In Russ.).

Zakharov, V.M., Nikonova, O.V. (2018). Pathologies in the system of public administration: analysis and program of overcoming. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo*. Vol. 43. (In Russ.).

Zaostrovtshev, A. P. (2008). From «failures of the state» to «failed States». *Finansy i biznes*. No. 1. Pp. 6–20. (In Russ.).

Zuckman, G. (2015). *The hidden wealth of Nations*, University of Chicago press. Available at: <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth>. (accessed: 25.08.2019).

For citation: Belousova, S.V. (2020). Failed Public Administration of Forest Management in Russia (the Example of Irkutsk Region). *ECO*. No. 3. Pp. 106–135. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-3-106-135.