

К вопросу о реализации в лесном секторе экономики положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

М. К. Рафаилов – заместитель начальника Управления экономики, стратегического планирования и системного анализа в области лесных отношений, Федеральное агентство лесного хозяйства, e-mail: economica-les@yandex.ru

Рассмотрены основополагающие документы государственного стратегического планирования в лесном секторе экономики, в том числе в части несоответствий по основным показателям их реализации. Предложена иерархия документов государственного стратегического планирования в рамках реализации Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ, а также подходы к их взаимной увязке. Выдвинут ряд концептуальных предложений для построения эффективной системы управления в лесном секторе экономики Российской Федерации.

Ключевые слова: *лесной сектор экономики, структурная политика, основы государственной политики, стратегическое планирование, стратегия развития лесного сектора экономики, государственные программы, лесной план, лесопромышленный комплекс, расчетная лесосека, заготовка древесины.*

Considered the founding documents of the state of strategic planning in the forest sector, including in terms of inconsistencies on the main indicators of their implementation. The proposed hierarchy of documents of the state of strategic planning in the framework of realization of the Federal law of June 28, 2014 No. 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation», and also approaches by their mutual coupling. In order to build an effective system of governance in the forest sector of the Russian Federation put forward a number of conceptual proposals.

Key words: *the forest sector of the economy, structural policies, strategic planning, strategy development of the forest sector, government programs, timber, foundations of public policy, allowable cut, timber harvesting, forest plan*

За последние десятилетия экономические реформы привели к существенному изменению структуры лесного сектора экономики страны. Однако негативные последствия мирового экономического кризиса, глобальные изменения спроса на отдельные виды лесобумажной продукции, введение санкций по отношению к России зарубежными странами ухудшают экономическую ситуацию в лесном секторе экономики Российской Федерации, снижают его инвестиционную привлекательность.

Структурная политика лесного сектора экономики – наиважнейшая составляющая государственной лесной политики – должна рассматриваться как самостоятельный объект, который играет особую роль в системе государственного регулирования экономики. Повысить эффективность экономического потенциала лесного сектора можно только путем формирования структурной политики, позволяющей рационально использовать лесные и производственные ресурсы. Однако в сложившейся структуре лесного сектора наблюдается ряд серьезных диспропорций.

Государственная поддержка смежных отраслей экономики (энергетика, агропромышленный комплекс и др.), при отсутствии таковой в лесном секторе экономики, только увеличивает сложившиеся структурные диспропорции, что влияет на устойчивость экономики страны в целом.

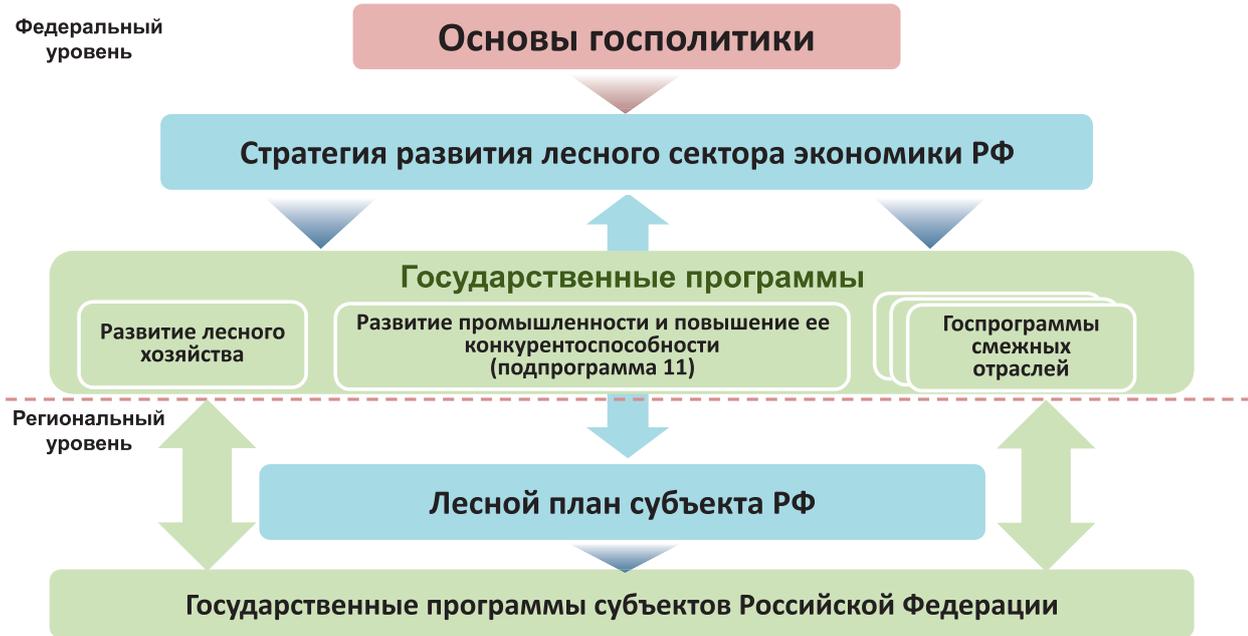
Структурная политика лесного сектора экономики должна базироваться на системе мер, направленных на формирование общегосударственных, внутриотраслевых, межотраслевых и региональных пропорций в экономике, необходимых для обеспечения сбалансированного развития лесного сектора экономики страны и регионов в рамках стратегического планирования и прогнозирования [1].

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» законодательно устанавливает иерархию документов стратегического планирования для всех уровней государственного управления. При этом применительно к лесному

сектору экономики основополагающим документом стратегического планирования являются Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Основы) [2]. Следовательно, все документы стратегического планирования в лесном секторе экономики Российской Федерации должны быть пересмотрены с учетом принципов государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов и горизонтов планирования, предусмотренных Основами (рисунок). Иерархическая цепь документов стратегического планирования должна выглядеть следующим образом: «Основы – Стратегия развития лесного сектора экономики Российской Федерации (далее – Стратегия) – отраслевые государственные программы («Развитие лесного хозяйства», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности») и государственные программы смежных отраслей.

Анализ показывает, что Стратегия [3], утвержденная в 2008 г., не соответствует целям и приоритетным задачам Основ. Из всего перечня показателей, предусмотренных в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года [3] и государственной программе «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы [4], значения совпадают лишь по одному показателю – «Доля инновационных разработок в общем объеме финансирования лесных научных исследований». Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» [5] не содержит показателей (индикаторов) и мероприятий в региональном разрезе. Еще менее тесная связь у Стратегии с государственными программами смежных отраслей. Такое положение не позволяет оценить, достигаются ли цели Стратегии, а в конечном счете, и Основ государственной политики [2] в ходе эффективной реализации государственных программ.

Следовательно, на первом этапе необходимо привести в соответствие с Основами [2] Стратегию развития лесного комплекса Российской Федерации [3], на втором этапе – государственные



Первоочередные задачи:

- 1** Разработка стратегии развития лесного сектора экономики России до 2030 года
- 2** Синхронизация документов стратегического лесного планирования федерального и регионального уровней

Предлагаемая иерархическая схема документов стратегического планирования лесного сектора экономики в рамках Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

программы «Развитие лесного хозяйства» и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», кроме того, государственные программы смежных отраслей также должны быть откорректированы в соответствии со Стратегией.

При корректировке Стратегии необходимо обратить внимание на следующие моменты:

1) Горизонты планирования Основ и Стратегии должны совпадать, т. е. охватывать период до 2030 г.

2) Стратегия должна содержать механизмы реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов с указанием конкретных подходов к решению задач, поставленных в Основах, а также индикаторы и показатели, которые необходимо обеспечить к завершению периода реализации. То есть должна быть формализована и четко прописана цепочка управленческого воздействия «цель – задачи – мероприятия – индикаторы».

3) Стратегия должна быть ориентирована на прогнозные тенденции изменения конъюнктуры лесной продукции и услуг, а также емкости рынков лесобумажной продукции с учетом имеющихся и планируемых к созданию и модернизации отечественных производственных мощностей лесопромышленного комплекса.

4) Стратегия должна учитывать природно-климатические и социально-экономические особенности субъектов Российской Федерации при реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

5) Точками роста в Стратегии должны стать следующие приоритетные направления развития лесного сектора экономики, обозначенные в Основах:

- ✓ интенсификация использования и воспроизводства лесов;
- ✓ развитие лесной транспортной инфраструктуры путем строительства лесных дорог круглогодичного действия;

✓ стимулирование создания мощностей по переработке низкокачественной древесины, в том числе с резким увеличением её использования в биоэнергетических целях;

✓ развитие отечественного производства современных лесных машин, импортозамещение;

✓ развитие внутреннего рынка лесобумажной продукции, включая стимулирование производства потребительских товаров;

✓ повышение эффективности управления лесным сектором экономики, в том числе в части предотвращения теневого оборота древесины.

В целях достижения эффективной реализации Стратегии необходимо осуществить корректировку не только отраслевых, но и 4-х смежных государственных программ, влияющих на развитие лесного сектора экономики:

- государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 321 [6];

- государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 319 [7];

- комплексной программы развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной поручением Правительства Российской Федерации от 24.04.2012 № ВП-П8-2322 [8];

- государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 323 [9].

Целесообразность данного подхода обусловлена абзацем 4 пункта «а» Перечня поручений Президента Российской Федерации от 02.10.2014 № Пр-2333 по вопросам реализации государственных программ Российской Федерации. В соответствии с этим пунктом, Правительству Российской Федерации поручено проанализировать эффективность применения действующего механизма разработки, реализации и

оценки эффективности государственных программ Российской Федерации и внести изменения в соответствующие нормативные правовые акты, предусматривающие уточнение концептуальных подходов к формированию государственных программ Российской Федерации в части применения объективных критериев и количественно измеряемых показателей, а также единства методологии оценки однотипных показателей в разных государственных программах Российской Федерации [10].

О том, что одни и те же показатели, рассматриваемые в различных документах стратегического планирования, не всегда совпадают, свидетельствуют значения такого показателя, как освоение расчетной лесосеки (допустимый объем изъятия древесины) (табл. 1).

В соответствии с подпрограммой 11 «Лесопромышленный комплекс» государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 328, в приложении № 1 по основному мероприятию 11.1 «Стимулирование развития организаций лесопромышленного комплекса» предусматривается за счет его реализации увеличить заготовку древесины на 7 млн м³ ежегодно. Цель реализации мероприятий подпрограммы – решение задач, поставленных в Стратегии развития лесопромышленного комплекса: увеличение уровня переработки заготовленной древесины до 74,5 % в 2020 г.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (далее – Концепция) [11], установленный ежегодный допустимый объем изъятия древесины составляет 576 млн м³. Этот показатель используется как постоянная величина при прогнозном расчете показателя «Доля использования расчетной лесосеки» – 50 % к 2020 г. Однако расчетная лесосека с момента утверждения Концепции увеличилась на 120 млн м³.

Таким образом, ежегодный допустимый объем изъятия древесины в размере 696 млн м³ (со-

Таблица 1. Матрица несоответствия значений доли освоения расчетной лесосеки в различных документах государственного стратегического планирования лесного сектора экономики

Документ государственного стратегического планирования (раздел/подраздел, программа/подпрограмма/основное мероприятие, показатель/индикатор)	Горизонт планирования, год									Расчет потребности, млн м ³ , к 2020 г.
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации 17.11.2008 № 1662-р										
Раздел V «Повышение национальной конкурентоспособности»	Общий запас древесины в Российской Федерации составляет 82 млрд м ³ (почти 25 % мировых запасов). Установленная ежегодная расчетная лесосека по рубкам с целью заготовки древесины составляет 576 млн м ³ и используется только на 23 %.									
7. Развитие конкурентных преимуществ в сфере природопользования	Развитие лесной транспортной инфраструктуры, включающее обеспечение экономической доступности лесных участков, повышение рентабельности заготовки древесины посредством строительства лесных дорог круглогодочного действия и развитие транзитных железнодорожных и автомобильных путей позволят существенно увеличить объемы использования лесов. К 2020 г. доля использования расчетной лесосеки повысится до 50 %, а прогнозируемый рост производства и потребления продукции глубокой переработки древесины достигнет уровня государств – лидеров в этой сфере деятельности (США, Канада и др.).									
Лесные ресурсы										
Доля использования расчетной лесосеки, %	x	x	x	x	x	x	x	x	50	288
Приказ Минпромторга России N 248, Минсельхоза России от 31.10.2008 № 482 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года»										
Таблица 10	Потенциальные экономические, финансовые и социальные показатели от реализации Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации									
Объемы заготовки древесины, млн м ³	236					270			294	
Уровень переработки заготовленной древесины, %	58,1					67,3			78,5	230,79
Приложение N 2, Цель 1	Обеспечение устойчивого управления лесами, сохранение и повышение их ресурсно-экологического потенциала									
Вырублено лесов, тыс. га (сплошные рубки)	810	829	858	877	896	905	936	968	1000	
Восстановлено лесов, тыс. га	915	928	941	954	967	980	1000	1020	1040	
Плата за использование лесов в бюджетную систему, млрд руб.	23,9	23,7	24,6	25,4	26,3	28,2	29,2	30,2	31,2	
Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 328										
Подпрограмма 11 «Лесопромышленный комплекс»	При увеличении объемов заготовки древесины в 1,4 раза производство основных видов лесобумажной продукции будет прирастать более быстрыми темпами за счет внедрения инновационных технологий, обеспечивающих, с одной стороны, снижение материалоемкости в основном производстве и, с другой стороны, более широкое вовлечение мелкотоварной и низкосортной древесины и отходов деревообработки в производство технологической щепы для выпуска плитной и целлюлозной продукции, а также активное развитие производства биотоплива									
Паспорт подпрограммы, раздел «Ожидаемые результаты реализации подпрограммы»										
Увеличение объемов заготовки древесины, раз	x	x	x	x	x	x	x	x	1,4	270,2
Приложение № 1 к государственной программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	Целью реализации мероприятий подпрограммы в 2012–2020 годах будет решение задач, поставленных в Стратегии развития лесопромышленного комплекса: увеличение уровня переработки заготовленной древесины до 74,5 % в 2020 г., обеспечение развития малого и среднего предпринимательства, снижение доли импортной продукции путем развития собственных производств. Реализация этого мероприятия позволит обеспечить дополнительно заготовку древесины в размере до 7 млн м ³ ежегодно, привлечь дополнительные денежные средства в оборотный капитал, повысить на 2–3 % рентабельность продукции, стимулирует кредитные организации направлять финансовые ресурсы в реальный сектор экономики; к 2020 г. объем отгруженной лесобумажной продукции возрастет в 1,8 раза, налоговые поступления в бюджет – в 2 раза, а производительность труда – в 2,3 раза.									
Основное мероприятие 11.1 «Стимулирование развития организаций лесопромышленного комплекса»										
Уровень переработки заготовленной древесины, %	x	x	x	x	x	x	x	x	74,5	201,3
жегодная дополнительная заготовка древесины, млн.м ³	0	0	0	0	7	7	7	7	7	35

Документ государственного стратегического планирования (раздел/подраздел, программа/подпрограмма/основное мероприятие, показатель/индикатор)	Горизонт планирования, год									Расчет потребности, млн м ³ , к 2020 г.
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Государственная программа «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318										
Приложение № 1 к государственной программе «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы										
Отношение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины, %	30	31	33	36	39	42	45	48	50	335

гласно форме отраслевой отчетности 12-ОИП на 01.01.2014 г.) следует принять за постоянную величину при прогнозе показателя «Отношение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины» до 2020 г. (в 2013 г. заготовка древесины составила 193,3 млн м³).

При прогнозировании данного показателя расчетная лесосека в размере 696 млн м³ является величиной постоянной, а прогноз фактически заготовленной древесины рассчитывается исходя из факта 2013 г. (193,3 млн м³), прогнозных (оценочных) значений 2014–2015 гг. (195 млн и 200 млн м³ соответственно), с учетом данных ежегодного увеличения заготовки древесины на 7 млн м³, указанных в подпрограмме 11 «Лесопромышленный комплекс» государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Таким образом, такой показатель, как отношение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины, к 2020 г. может составить не более 33,8 %, или 235 млн м³ (табл. 2).

Таким образом, расчеты подтверждают, в том числе, и необходимость корректировки Концепции в исследуемой части.

Кроме того, при корректировке государственных программ целесообразно рассмотреть вопрос о включении Минприроды России и Рослесхоза в качестве участников отдельных мероприятий перечисленных государственных программ, влияющих на конечные результаты деятельности лесного сектора экономики. Также необходимо определить мероприятия, на реализацию которых потребуются выделение соответствующего дополнительного финансирования из федерального бюджета.

Разработку Стратегии развития лесного сектора экономики Российской Федерации на период до 2030 года, согласно пункту 1 Плана подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [12], целесообразно предусмотреть в соответствующем Плана подготовки до-

Таблица 2. Расчет прогнозного значения показателя «Отношение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины»

N п/п	Показатель (индикатор)	Значения показателей по годам								
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Отношение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины, %	28,4	27,8	28	28,8	29,8	30,8	31,8	32,8	33,8
2	Фактически заготовлено, млн м ³	191	193,3	195	200	207	214	221	228	235
3	Расчетная лесосека, млн м ³	672	696	696	696	696	696	696	696	696

кументов стратегического планирования, содержащем сроки их разработки и утверждения (одобрения), со сроком исполнения не менее одного года.

Федеральный закон №172-ФЗ предусматривает различные уровни стратегического планирования, в том числе уровень субъектов Российской Федерации. В этой связи в целях построения эффективной системы управления в лесном секторе экономики Российской Федерации необхо-

димо к документам государственного стратегического планирования, обозначенным в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ, отнести лесной план субъекта Российской Федерации.

Лесной план должен стать, по сути, проекцией стратегии федерального уровня, учитывающей специфику конкретного субъекта Российской Федерации.

Список литературы

1. Олейник, Е. Б. Структурная политика в лесном секторе экономики / Е. Б. Олейник. – <http://www.webeconomy.ru>.
2. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов Российской Федерации. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р.
3. Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года. Приказ Минпромторга России № 248, Минсельхоза России № 482 от 31.11.2008.
4. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318.
5. Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 328.
6. Государственная программа Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики». Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 321.
7. Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы». Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 319.
8. Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года. Поручение Правительства Российской Федерации от 24.04.2012 № ВП-П8-2322.
9. Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 323.
10. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 02.10.2014 № Пр-2333 по вопросам реализации государственных программ Российской Федерации.
11. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р.
12. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
13. План подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 26.09.2014 № ИШ-П13-7299.

Referens

1. *Oleynik, Ye. B.* Strukturnaya politika v lesnom sektore ekonomiki. [http: www.webeconomy.ru](http://www.webeconomy.ru);
2. *Osnovy gosudarstvennoy politiki v oblasti ispol'zovaniya, okhrany, zashchity i vosproizvodstva lesov Rossiyskoy Federatsii.* Rasporyazheniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 26.09.2013 № 1724-r.
3. *Strategiya razvitiya lesnogo kompleksa Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda.* Prikaz Minpromtorga Rossii № 248, Minsel'khoza Rossii № 482 ot 31.11.2008.
4. *Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii "Razvitiye lesnogo khozyaystva" na 2013-2020 gody.* Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 № 318.
5. *Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii «Razvitiye promyshlennosti i povysheniye yeye konkurentosposobnosti».* Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 № 328.
6. *Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii "Energoeffektivnost' i razvitiye energetiki".* Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 № 321.
7. *Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii "Razvitiye transportnoy sistemy".* Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 № 319.
8. *Kompleksnaya programma razvitiya biotekhnologiy v Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda.* Porucheniyе Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 24.04.2012 № VP-P8-2322.
9. *Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii «Obespecheniye dostupnym i komfortnym zhil'yem i kommunal'nymi uslugami grazhdan Rossiyskoy Federatsii».* Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15.04.2014 № 323.
10. *Perechen' porucheniy Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 02.10.2014 № Pr-2333 po voprosam realizatsii gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii.*
11. *Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda.* Rasporyazheniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 17.11.2008 № 1662-r.
12. *Federal'nyy zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii».*
13. *Plan podgotovki normativnykh pravovykh aktov Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii (dokumentov), neobkhodimyykh dlya realizatsii norm Federal'nogo zakona ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ "O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii" ot 26.09.2014 g № ISH-P13-7299.*

To the question of the implementation of the provisions of the federal law «On strategic planning in the Russian Federation forest sector»

M. K. Rafailov – Deputy Chief of management, strategic planning and systems analysis in the field of forest relations, Federal Forestry Agency, e-mail: economica-les@yandex.ru

Noted the problematic issues of the current structure of the forest sector of the economy in the existing imbalances affecting the Economics of the industry and low attractiveness of the sector.

Considered the founding documents of the state of strategic planning in the forest sector, including in terms of inconsistencies on the main indicators of their implementation.

The proposed hierarchy of documents of the state of strategic planning in the framework of realization of the Federal law of June 28, 2014 No. 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation», and also approaches by their mutual coupling.

In order to build an effective system of governance in the forest sector of the Russian Federation put forward a number of conceptual proposals.

Key words: *the forest sector of the economy, structural policies, strategic planning, strategy development of the forest sector, government programs, timber, foundations of public policy, allowable cut, timber harvesting, forest plan*