

Есть ли будущее у лесного плана?

П. Т. Воронков – Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства, заведующий отделом экономики лесного хозяйства, кандидат экономических наук, Пушкино, Московская обл., Российская Федерация, vnilm_voronkov@mail.ru

И. Г. Русова – Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства, ведущий научный сотрудник отдела стратегического планирования и прогнозирования, кандидат экономических наук, Пушкино, Московская обл., Российская Федерация, rusova_68@mail.ru

Дан ретроспективный анализ существующей системы планирования в Российской Федерации, проанализированы новые идеология и организация стратегического планирования в стране, введенные Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Предложена перспективная система лесного планирования, первичной единицей которой является текущий план лесного хозяйства, органично вписанный в общую 6-уровневую систему лесного стратегического планирования.

Ключевые слова: устойчивое социально-экономическое развитие, стратегическое планирование, государственная политика, бюджетный процесс, целевые программы, программы развития, лесные планы

Для ссылок:

Воронков, П. Т. *Есть ли будущее у лесного плана? [Электронный ресурс] / П. Т. Воронков, И. Г. Русова // Лесхоз. информ. : электрон. сетевой журн. – 2016. – № 2. – С. 11–19. URL: <http://hi.vnilm.ru/>*

В условиях рыночной экономики, т. е. экономики, основанной на товарно-денежных отношениях, частной собственности на средства производства и свободной конкуренции производителей и потребителей, влияние государства на экономические процессы в значительной степени ограничено. Государство во многих случаях не может напрямую определять, кому, что и сколько производить, так как основные экономические решения принимаются производителями и потребителями продукции самостоятельно.

Влияние государственных управленческих решений в экономической сфере проявляется лишь опосредовано, путем создания благоприятных условий для развития производства и бизнеса там, где это необходимо, или же, напротив, затруднения этих процессов. При этом бизнес-сообщество может свободно реагировать на меры государственной экономической политики и находить иные пути для достижения своих целей, если меры государственного регулирования экономики неадекватно отражают интересы бизнеса.

Положение дел осложняется тем, что экономика России все сильнее встраивается в мировую экономическую систему, усиливаются тенденции глобализации с ускорением научно-технического прогресса и распространением новаций. Все более заметными становятся глобальные изменения климата планеты, происходящие под воздействием антропогенной деятельности: истощение важнейших природных ресурсов (пресной воды, полезных ископаемых), снижение плодородия почв, сокращение площади лесов и др.

Это усиливает неопределенность последствий принимаемых (или не принимаемых) решений. В этих условиях уже недостаточно своевременно реагировать на общемировые экономические, политические, социальные и экологические изменения, целесообразно прогнозировать возможность их появления, увязывая принимаемые управленческие решения и ожидаемые результаты с учетом внешних угроз различного характера.

Успешность государственного управления во многом зависит от применяемых методов. В течение длительного времени во всех странах мира использовалось отраслевое сметно-бюджетное планирование, когда те или иные виды затрат государственных органов в предстоящем периоде определялись индексированием затрат прошедшего периода. Такой подход применялся и в России при государственном управлении в условиях централизованно планируемой экономики.

По мере усложнения условий существования государств велись поиски лучших практик государственного управления. Этот поиск привел к созданию программно-целевого бюджетирования, отличающегося от сметно-бюджетного тем, что средства государственного бюджета стали выделяться не на содержание государственного аппарата по смете, а на финансирование целевых программ – комплекса мероприятий, объединенных общей целью, ожидаемыми результатами, набором координируемых задач, сроком выполнения и др.

Началом внедрения программно-целевого подхода в государственном управлении стало принятие постановления Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 [1]. В нем указано, что основное направление реформирования бюджетного процесса – это переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. Уже к 2014 г. большая часть расходов бюджета Российской Федерации, ее субъектов и бюджетов муниципальных образований приходилась на финансирование различных программ.

До середины 2014 г. вопросы программно-целевого планирования в отраслях Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях регулировались рядом законодательных актов, таких как: Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному

Собранию, которое определяло идеологию, миропонимание и направления внешней и внутренней политики государства; средне- и долгосрочные прогнозы социального и экономического развития Российской Федерации и ее регионов; Стратегия развития лесопромышленного комплекса на период до 2020 года и др.

Анализ результатов первого этапа освоения программно-целевого подхода выявил необходимость координации действий различных органов власти. Осознание этого в итоге привело к появлению Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ)[2].

Закон № 172-ФЗ определяет новую идеологию и организацию стратегического планирования в стране, систему, принципы, задачи, участников и документацию стратегического планирования. Закон устанавливает правовые основы:

- ✓ стратегического планирования в Российской Федерации;
- ✓ координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики;
- ✓ трехуровневой системы стратегического планирования (федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований);
- ✓ полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- ✓ порядка их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Закон регулирует отношения, возникающие между субъектами стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития страны на всех трех уровнях, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

В сфере лесного хозяйства принципы, цели и задачи государства, а также механизмы их реализации на период до 2030 г. определяли Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р [3]. Документом предусматривалось, что реализация государственной политики должна осуществляться путем корректировки утвержденных Правительством Российской Федерации государственных программ Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в части уточнения приоритетных отраслевых направлений.

В частности, в государственных программах Российской Федерации (а также региональных программах развития лесного сектора экономики) должны быть установлены:

- ✓ целевые показатели решения задач в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- ✓ количественные значения, характеризующие их достижение;
- ✓ сроки достижения указанных целевых показателей;
- ✓ исполнители, ответственные за их реализацию на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

В пункте 7 Основ государственной политики указано, что нормативные акты в области лесных отношений и в смежных областях не должны противоречить положениям Основ. Таким образом, фактически Основы государственной политики играют роль определяющего отраслевого документа стратегического планирования в лесном секторе экономики, с которым должны быть увязаны все документы планирования в лесном секторе экономики, прежде всего, в части планирования, целеполагания, определения задач и механизмов их решения, соответствия оценочных показателей целям и задачам планирования.

Существовавшая до середины 2014 г. система документов и законодательных актов пронизывала все отрасли народного хозяйства, а также

уровни управления (федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). Особое место в ней занимали лесные планы субъектов Российской Федерации, определявшие цели и задачи лесного планирования, мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков на территории субъекта Российской Федерации, и зоны такого освоения.

Необходимость появления лесных планов была обусловлена исторически, самой спецификой лесного хозяйства как отрасли экономики, к которой, прежде всего, следует отнести государственную собственность на лесные земли и долгосрочный цикл производства. Результаты деятельности в лесном хозяйстве могут быть получены не ранее чем через несколько десятилетий, а в некоторых случаях и столетий. При этом лес является важнейшим стратегическим и производственным ресурсом, находящимся в государственной собственности и занимающим важное место в региональных экономиках многих субъектов Российской Федерации. Поэтому необходимость лесного планирования была осознана государством намного ранее принятия Закона № 172-ФЗ и реализовалась в форме лесного плана, являющегося, по сути, программой развития лесного хозяйства субъекта Российской Федерации.

При разработке лесных планов не всегда учитывался еще один аспект стратегического планирования в лесном хозяйстве: лесные участки являются частью общего ландшафта регионов и органам государственного управления приходится принимать комплексные решения по увязыванию зачастую противоречивых задач рационального использования земель и природных ресурсов на одной территории.

В ряде регионов эта проблема решалась за счет создания комплексных региональных органов власти, в ведении которых находилось сразу несколько отраслей – лесное хозяйство, охота, рыбоводство, сельское хозяйство и иные виды природопользования. И лесное хозяйство являлось лишь одним из элементов общей системы природопользования, а программа развития лесного хозяйства – органичной частью программы

природопользования в регионе. В противном случае лесной план не полностью вписывается в общую систему стратегического планирования, использование других природных ресурсов в нем учитывается в недостаточной степени, что значительно осложняет выполнение задач комплексного стратегического планирования территории.

В настоящее время лесной план субъекта Российской Федерации представляет собой весьма объемный документ. С одной стороны, он содержит большое количество информации о текущем состоянии лесных ресурсов и уровне их использования, воспроизводства, охраны и защиты – и в этом, возможно, его главная ценность.

С другой стороны, лесной план содержит результаты трудоемких расчетов объемов различных мероприятий, планируемых к выполнению в предстоящем десятилетии. Эти расчеты практически бессмысленны, так как разработчики лесного плана не имеют возможности учесть финансовые ограничения, которые могут возникнуть в течение предстоящих 10 лет. Отчасти из-за этого бессмысленны и расчеты экономической эффективности планируемых мероприятий. Справедливость сказанного особенно явно проявляется в современных условиях экономической нестабильности.

Участники стратегического планирования социально-экономического развития лесохозяйственной отрасли Российской Федерации представлены на рис. 1. Кроме органов государственной власти трех уровней, участниками данного процесса являются общественные и научные организации, а также иные организации, интересы которых находятся в сфере лесного хозяйства.

Система стратегического планирования включает [4, 5]:

- ✓ прогнозирование (разработку научно обоснованных представлений о направлениях и результатах социально-экономического развития страны с учетом задач национальной безопасности и определение его параметров),
- ✓ программно-целевое планирование (определение целей и приоритетов социально-экономического развития и национальной безопас-

ности, формирование комплексов мероприятий с указанием источников их финансирования, направленных на достижение данных целей и приоритетов);

✓ стратегический контроль (мониторинг социально-экономического развития и состояния национальной безопасности, контроль за реализацией решений, принятых в результате стратегического планирования, а также достижения стратегических целей с учетом эффективности использования государственных средств).

Основные задачи стратегического планирования в области лесного хозяйства представлены на рис. 2.

Стратегическое планирование в лесном хозяйстве – это непрерывный процесс, включающий кругооборот следующих этапов: целеполагание; долгосрочный прогноз; разработка стратегий и генеральных схем, планов и программ; мониторинг выполнения поставленных задач; корректировка и пересмотр планов по результатам мониторинга (рис. 3).

Закон о стратегическом планировании создает завершённую систему взаимосвязанных нормативных плановых документов, дифференцированных по уровням управления, отраслевому признаку и территориальным уровням, а также этапам стратегического планирования. В связи с этим необходимо определить направление стратегического развития лесного хозяйства, а также содержание и роль в этой системе лесного плана как стратегического документа. Существует по крайней мере 2 варианта использования лесного плана в системе стратегического планирования.

Первый вариант предусматривает сохранение лесного плана на уровне субъекта Российской Федерации путем корректировки его содержания и назначения во взаимосвязи с другими стратегическими документами.

Другой вариант предполагает внесение изменений в Лесной кодекс Российской Федерации, позволяющих лесохозяйственной отрасли функционировать в общей системе стратегического планирования на основе стандартного подхода. В этом случае на уровне субъектов Российской Фе-

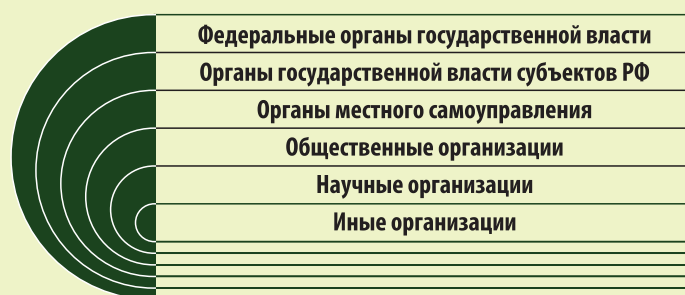


Рис. 1. Участники стратегического планирования социально-экономического развития лесного хозяйства Российской Федерации



Рис. 2. Задачи стратегического планирования в лесном хозяйстве



Рис. 3. Этапы стратегического планирования в лесном хозяйстве Российской Федерации



Рис. 4. Перспективная система лесного планирования в Российской Федерации

дерации лесной план должен быть заменен долгосрочной программой развития лесного хозяйства региона. Этот вариант может обеспечить значительную экономию бюджетных средств за счет отмены лесных планов.

Перспективная система лесного планирования в Российской Федерации приведена на рис. 4. Текущий план лесного хозяйства на уровне лесничества органично вписан в общую систему лесного стратегического планирования и является его первичной единицей.

Содержание документов возможной системы лесного планирования в Российской Федерации приведено на рис. 5. Предлагаемая система состоит из 6 уровней планирования, 3 из которых являются федеральными и позволяют на основе прогноза состояния лесных ресурсов определить долгосрочные приоритеты, цели и задачи лесной отрасли и разработать комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обес-

<p>Долгосрочный прогноз развития лесного хозяйства Российской Федерации</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Прогноз состояния лесных ресурсов мира и страны с учетом изменения климата • Прогноз спроса на лесные продукты и услуги • Научно-технологический прогноз в лесном хозяйстве
<p>Стратегия развития лесного хозяйства Российской Федерации</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Долгосрочные приоритеты, цели и задачи • Способы их эффективного достижения • Принятые решения
<p>Государственная программа развития лесного хозяйства Российской Федерации</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики
<p>Государственная программа субъекта Российской Федерации по развитию лесного хозяйства</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации
<p>Лесохозяйственные регламенты лесничеств</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Долгосрочные приоритеты, цели лесного хозяйства • Набор мероприятий, потенциально ведущих к достижению целей • Индикаторы степени достижения целей • Перечень запрещенных мероприятий и методов
<p>Текущие планы</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Набор планируемых мероприятий по достижению долгосрочных целей с учетом приоритетов в рамках выделенного финансирования

Рис. 5. Рекомендуемое содержание документов возможной системы лесного планирования в Российской Федерации

печивающих достижение приоритетов и целей государственной политики.

Четвертый уровень стратегического планирования является субъектовым и предполагает разработку программы развития лесного хозяйства региона в виде комплекса мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, для обеспечения достижения целей и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

На пятом уровне (уровне лесничества) определяется набор мероприятий (без расчета их объема и стоимости), ведущих к достижению поставленных целей, и индикаторов, по которым определяется степень достижения целей по объектам территориального планирования в лесничестве. Это – модернизированный лесохозяйственный регламент.

На шестом уровне (уровне текущего планирования) определяется набор мероприятий, ведущих к достижению поставленных целей на

планируемой территории, с учетом текущего состояния лесов и выделенного объема финансирования на планируемый период времени.

Таким образом, текущий лесной план, как первичная единица стратегического планирования, позволяет обеспечить реализацию планируемых мероприятий, направленных на наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а также приоритетов и целей государственной политики, определенных стратегическими документами высших уровней.

Как часть общей системы стратегического планирования, лесной план остается программой развития лесного хозяйства субъекта Российской Федерации на первичном уровне. Он позволяет органично увязывать задачи использования различных природных ресурсов и земель на одной территории, обеспечивая тем самым рациональное и эффективное комплексное природопользование.

Список использованной литературы

1. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 (ред. от 06.04.2011).
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.
3. Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р.
4. Ведута, Е. Н. Стратегия и экономическая политика государства / Е. Н. Ведута. – М. : Академический проект, 2004.
5. Смирнова, О. О. Основы стратегического планирования Российской Федерации : моногр. / О. О. Смирнова. – М. : ИД «Наука», 2013.

References

1. O merah po povysheniju rezul'tativnosti bjudzhetnyh rashodov. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22.05.2004 № 249 (red. ot 06.04.2011).
2. O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii. Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ.
3. Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki v oblasti ispol'zovanija, ohrany, zashhity i vosproizvodstva lesov v Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26.09.2013 № 1724-r.
4. Veduta, E. N. Strategija i jekonomicheskaja politika gosudarstva / E. N. Veduta. – M. : Akademicheskij proekt, 2004.
5. Smirnova, O. O. Osnovy strategicheskogo planirovanija Rossijskoj Federacii : monogr. / O. O. Smirnova. – M. : ID «Nauka», 2013.

Is there a future for the forest plan?

P. T. Voronkov – Russian Research Institute for Silviculture and Mechanization of Forestry, Head of Department of Forest Economics, Candidate of economic sciences, Pushkino, Moscow region, Russian Federation, vniilm_voronkov@mail.ru

I. G. Rusova – Russian Research Institute for Silviculture and Mechanization of Forestry, leading researcher, Candidate of economic sciences, Pushkino, Moscow region, Russian Federation, rusova_68@mail.ru

Keywords: Sustainable socio-economic development, strategic planning, public policy, budget process, specific programs, development programs, forest plans

The object of study in this paper is a new system of strategic planning in the Russian Federation, the Federal Law of June 28, 2014 № 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation». The aim is a retrospective analysis of the planning system in the Russian Federation, identifying the strengths and weaknesses of the system in different periods of its existence, the development of proposals for its improvement is currently based on past experience. In existed in the Russian system of strategic planning adoption of the Federal Law of 28 June 2014 № 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation» have been made drastic changes. The Act defined a new ideology and organization of strategic planning in the country. The law established a legal basis for strategic planning in the Russian Federation, the coordination of the state and municipal strategic management and budgetary policy, a three-level system of strategic planning (federal, subjects of the Russian Federation and municipalities) as well as the powers of the federal authorities, state authorities of the Russian Federation, local authorities and how they interact with public, scientific and other organizations in the field of strategic planning.

The authors sought primarily to determine the direction of the strategic development of forestry in the new conditions, as well as the content and role in the system of the forest plan as the primary strategy document. The authors analyzed the changes taking place in the system of planning and forecasting of economic processes in forestry country over the past decade, identified the advantages and disadvantages of this system in different periods of its existence.

One of the significant deficiencies, according to the authors, is insufficient considering the various natural resources in the development of forest plans of the Russian Federation in the framework of the strategic planning system that existed before the adoption of the Federal Law of June 28, 2014 № 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation». It is not allowed to make complex decisions on linking problems of rational use of different, not only forestry, natural resources in one area and complicated the tasks of its comprehensive strategic planning. The authors proposed a promising system of forest planning in the Russian Federation, in which the current plan for forestry seamlessly blends into the overall strategic planning of the forest, consisting of six levels, and is a primary unit. Forest Plan is a program of forestry development of the Russian Federation at the primary level, being a part of the overall strategic planning. This allows organically linked tasks using various natural resources and land in the same area, thus ensuring efficient and effective environmental management systems.