



DOI 10.21178/2079-6080.2016.4.53  
УДК 630\*6

## Концептуальная парадигма системы стратегического планирования в лесном хозяйстве России

© М.К. Рафаилов

---

### **The conceptual paradigm of strategic planning in forestry of Russia**

**M.K. Rafailov** (“All-Russian Research Institute of Forestry and Mechanization of Forestry”)

The article considers the issues of improving the system of strategic planning in the forestry sector – at all levels of forest management, as well as with goal-setting, forecasting, and programming.

Under the provisions of the Federal law of June 28, 2014 № 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation» prepared by a core set of relevant documents in the forest sector, including forestry. In addition, the proposed inclusion of specific sections on the forest industry in a separate strategic planning documents, which has an interdisciplinary nature.

On the basis of conducted scientific research and analysis of current legislative base in this sphere, including requiring appropriate adjustments, developed a matrix of these documents, covering all aspects of strategic planning in the framework of goal-setting, forecasting, and programming at the Federal, regional and municipal levels. It shows a possible hierarchy, structure and key content of the major documents in the forestry sector.

In accordance with the developed matrix at the Federal level not less than 17 strategic planning documents should address issues of the forestry sector in the form of a separate document dedicated to the industry, or including a special section with relevant data at the regional level number of strategic planning documents at least 7 units and municipal – 5 units.

A new approach to forest planning in part of the link forest plans with the state programs of regions. Tool for achieving the goals and objectives of the forest plan of a constituent entity of the Russian Federation should become the state program of development of forest sector of economy of the region concerned.

The proposed approaches will allow to provide implementation of economic mechanisms in forestry planning and to engage in the budget process of the forest strategic documents on the basis of program-target method.

**Keywords:** the system of strategic planning, Federal, regional and municipal levels strategic planning, forest sector, forestry; socio-economic development, program-target method, strategy, state program, forest plans

**Концептуальная парадигма системы стратегического планирования в лесном хозяйстве России**

**М.К. Рафаилов**

В статье рассмотрены вопросы совершенствования системы стратегического планирования в лесном секторе экономики – на всех уровнях управления лесами, а также при целеполагании, прогнозировании, и программировании.

В рамках положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» подготовлен основной набор соответствующих документов применительно к лесному сектору экономики, в том числе – к лесному хозяйству. Кроме того, предлагается включение специальных разделов по лесной отрасли в отдельные документы стратегического планирования, носящие межотраслевой характер.

На основе проведенных научных исследований, а также анализа действующей законодательной базы в рассматриваемой сфере, в том числе – требующей соответствующей корректировки, разработана матрица необходимых документов, охватывающая все направления стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования и программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Представлена возможная иерархия, структура и ключевое содержание основных документов в лесном секторе экономики.

В соответствии с разработанной матрицей на федеральном уровне не менее чем 17 документов стратегического планирования должны затрагивать вопросы лесного сектора экономики в виде самостоятельного документа, посвященного данной отрасли или же включающего специальный раздел с соответствующими данными, на региональном уровне количество документов стратегического планирования составляет не менее 7 единиц и на муниципальном – 5 единиц.

Рассмотрен новый подход к лесному планированию в части увязки лесных планов с государственными программами регионов. Инструментом реализации целей и задач лесного плана субъекта Российской Федерации должны стать государственные программы развития лесного сектора экономики соответствующего региона.

Предложенные подходы позволят обеспечить внедрение экономических механизмов в лесное планирование и вовлечь в бюджетный процесс лесные стратегические документы на основе программно-целевого метода.

**Ключевые слова:** система стратегического планирования, федеральный, региональный и муниципальный уровни стратегического планирования, лесной сектор экономики, лесное хозяйство, прогноз социально-экономического развития, программно-целевой метод, стратегия, государственная программа, лесные планы

Рафаилов Михаил Константинович – главный аналитик отдела экономики лесного хозяйства

E-mail: [economica-les@yandex.ru](mailto:economica-les@yandex.ru)

ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства»

141200, Московская область, г. Пушкино, ул. Институтская, д. 15

Телефон: 8 (495) 993-30-54; т/ф: 8 (495) 993-41-91

E-mail: [info@vniilm.ru](mailto:info@vniilm.ru)

### **Введение**

Ключевым инструментом реализации последовательной долгосрочной политики, в которой должны быть сбалансированы краткосрочные задачи, а также среднесрочные и долгосрочные цели, стал Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон) [4].

Предметом правового регулирования закона являются общественные отношения в сфере планирования, прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития Российской Федерации, составляющие целостную систему государственного стратегического планирования.

Федеральным законом создана правовая основа построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования России, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Закон устанавливает юридические рамки стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Система государственного стратегического планирования – это совокупность:

- взаимовязанных документов стратегического планирования, характеризующих приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации;
- элементов нормативно-правового, научно-методического, информационного, финансового и иного обеспечения процессов стратегического планирования;
- участников государственного страте-

гического планирования, осуществляющих и направляющих практическую деятельность в указанной сфере.

Федеральный закон регламентирует и обеспечивает прозрачность процедур разработки, рассмотрения и утверждения документов стратегического планирования.

Участниками регулируемых данным законом отношений являются: Президент Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В федеральном законе закреплены полномочия всех участников процесса государственного стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации.

В рамках Федерального закона участники обязаны:

- использовать механизмы государственного стратегического планирования, устанавливаемые законом в зависимости от уровня управления;
- обеспечить взаимосвязку и соподчиненность используемых инструментов государственного стратегического планирования между собой;
- осуществлять стратегический контроль достижения плановых показателей деятельности.

Предлагаемый Федеральным законом подход к формированию системы государственного стратегического планирования базируется на опыте и достижениях отечественной и мировой практики, включает в себя существующие инструменты, применяемые в настоящее время в Российской Федерации и за рубежом.

Минэкономразвития России подготовило нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие порядки создания и работы с документами, также сформирована федеральная информа-

ционная система стратегического планирования [3].

#### **Цель работы**

Таким образом, перед органами государственной и муниципальной власти, в том числе курирующими лесной сектор экономики, обозначена цель по приведению в соответствие с законом и разработке новых документов стратегического планирования.

Одной из основных целей проводимой работы в соответствии с частью 7 статьи 4 Закона является необходимость обеспечить согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования, разрабатываемых на межотраслевом федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая утверждаемые ими цели и задачи деятельности органов государственной власти, показатели достижения этих целей и решения этих задач.

Статьей 7 Закона установлены следующие принципы стратегического планирования:

1. Организация и функционирование системы стратегического планирования базируются на единстве и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников, прозрачности (открытости), реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеримости целей, соответствии показателей целям и программно-целевом подходе.

2. Единство и целостность, которые подразумевают единообразие основ и методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, порядка его осуществления и формирования отчетности о реализации соответствующих документов.

3. Принцип разграничения означает осуществление установленных законодательством Российской Федерации полномочий органами государственной власти Российской Федерации,

субъектов Российской Федерации и местного самоуправления муниципальных образований, в пределах которых участники стратегического планирования самостоятельно определяют цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также пути достижения этих целей и решения этих задач.

4. Принцип преемственности и непрерывности подразумевает, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются его участниками последовательно, с учетом результатов выполнения ранее принятых документов и этапов их реализации.

5. Принцип сбалансированности системы стратегического планирования обеспечивает согласованность и сбалансированность документов по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

6. Принцип результативности и эффективности стратегического планирования означает, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости получения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов, в соответствии с соответствующими документами, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования.

7. Принцип ответственности участников заключается в том, что они отвечают за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мероприятий по достижению целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и за результативность и эффективность решения соответствующих задач в пределах своей компетенции в соответствии с существующим законодательством.

8. Принцип прозрачности (открытости) гарантирует, что документы стратегического планирования, за исключением нормативных правовых актов или их отдельных положений, в которых содержится информация, относящаяся к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, подлежат официальному опубликованию.

9. Принцип реалистичности означает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки, с учетом ресурсных ограничений и рисков.

10. Принцип ресурсной обеспеченности подразумевает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых соответствующими документами в рамках прогнозирования.

11. Принцип измеряемости целей отвечает за соблюдение возможности оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования.

12. Принцип соответствия показателей целям означает, что содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, показатели (индикаторы) должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской

Федерации.

13. Программно-целевой принцип ориентирован на определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

Статья 11 Закона устанавливает, что документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

#### **Решаемые задачи**

В целях данной научной работы представляется основной набор документов стратегического планирования применительно к лесному сектору экономики, подготовленный в соответствии с требованиями положений Закона, а также основные предложения по их содержательной части.

Кроме того, предлагается включение специальных разделов по лесному сектору экономики в отдельные документы стратегического планирования, охватывающие все отрасли экономики.

#### **Аналитическое моделирование**

Проведенные научные исследования рассматриваемой сферы в части требований законодательства о стратегическом планировании, а также анализ действующих документов в лесном секторе экономики, в том числе требующих соответствующей корректировки, позволяют составить матрицу данных документов, охватывающую все направления стратегического характера в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (табл.).

Таблица 1

Матрица документов стратегического планирования в лесном секторе экономики	
Наименование документов стратегического планирования	Муниципальный уровень
	Региональный уровень
	Федеральный уровень
<i>Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания</i>	
Специальные разделы по лесному сектору экономики в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации	+
Специальные разделы по лесному сектору экономики в стратегии национальной безопасности Российской Федерации	+
Разделы лесного сектора экономики в Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	+
Разделы по лесному сектору экономики в стратегии социально-экономического развития муниципального образования	+
<i>Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому принципу</i>	
Специальные разделы по лесному сектору в Стратегии пространственного развития Российской Федерации	+
Разделы по лесному сектору экономики в Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	+
Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов до 2030 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года №1724-р [1]	+
Стратегия развития лесного сектора экономики России до 2030 года	+
Генеральная схема развития лесного сектора экономики и сферы государственного управления лесами	+
<i>Документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования</i>	
Разделы по лесному сектору экономики в Прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации	+
Разделы по лесному сектору экономики в Стратегическом прогнозе Российской Федерации	+
Разделы по лесному сектору экономики в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период	+
Разделы лесного сектора экономики в прогнозе социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	+



Раздел по лесному сектору в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период в части финансирования лесного хозяйства и лесной промышленности	+
Разделы лесного сектора экономики в бюджетном прогнозе субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	+
Раздел в бюджетном прогнозе муниципального образования на долгосрочный период в сфере лесного сектора	+
Разделы по лесному сектору экономики в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период	+
Разделы лесного сектора экономики в прогнозе социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период	+
Разделы в прогнозе социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный и долгосрочный период в контексте лесного сектора	+
Долгосрочный прогноз развития лесного сектора экономики до 2050 года содержащий основные элементы и параметры долгосрочного прогноза и имеющий наиболее длительный горизонт планирования	+
<i>Документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования</i>	
Разделы в части лесного сектора экономики в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации	+
Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного сектора экономики России на период до 2030 года	+
Увязка со схемами территориального планирования Российской Федерации	+
План деятельности Минприроды России и федеральных органов исполнительной власти смежных отраслей	+
Направления лесного сектора экономики в плане мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	+
Направления в плане мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования в части лесного сектора	+
Государственные программы субъекта Российской Федерации	+
Муниципальная программа (раздел/мероприятие в программе) в сфере лесного сектора	+
Увязка со схемами территориального планирования субъекта Российской Федерации	+

### **Полученные результаты**

Ниже представлена содержательная часть каждого документа по направлениям и уровням стратегического планирования в лесном секторе экономики с соблюдением требований законодательства в рассматриваемой сфере.

#### ***I. Федеральный уровень***

***1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне в рамках целеполагания:***

*а) Специальные разделы по лесному сектору экономики в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, содержащие:*

- оценку текущей социально-экономической ситуации в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве, и степени достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

- определение целей социально-экономического развития Российской Федерации в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве, и целевых показателей на долгосрочный период, а также условий, факторов их достижения и ограничений и рисков при их достижении, с учетом задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- определение основных приоритетов и задач социально-экономической политики в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве, на долгосрочный период, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- приоритеты и направления регионального развития Российской Федерации в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве;

- оценку позиций лесного сектора экономики Российской Федерации в ми-

ровой экономике и их изменения на долгосрочный период;

- обоснование основных реформ и программ в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве, необходимых для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации;

- основные направления, мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации.

*б) Специальные разделы по лесному сектору экономики в стратегии национальной безопасности Российской Федерации, содержащие:*

- приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве, в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- оценка текущего состояния национальной безопасности Российской Федерации и оценку угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве;

- национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве;

- цели и задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве, и соответ-



ствующие направления деятельности по противодействию угрозам национальной безопасности Российской Федерации;

- организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве;

- основные показатели состояния национальной безопасности Российской Федерации в лесном секторе экономики, в том числе в лесном хозяйстве.

**Документы в рамках целеполагания по отраслевому принципу:**

› *Специальные разделы по лесному сектору в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, включающие:*

- анализ особенностей и проблем пространственного развития Российской Федерации в контексте лесного сектора экономики, лесопромышленных предприятий и лесной транспортной инфраструктуры, с учетом оценки факторов, условий и рисков пространственного развития Российской Федерации, в том числе существующей системы расселения на территории Российской Федерации, природно-ресурсного и производственного потенциалов, транспортного и энергетического каркасов, пространственных аспектов межрегионального, приграничного и международного сотрудничества, а также иные оценки, связанные с пространственными аспектами экономического и социального развития в лесном секторе экономики Российской Федерации;

- принципы и приоритеты пространственного развития в лесном секторе экономики Российской Федерации;

- цели и задачи пространственного развития в лесном секторе экономики Российской Федерации;

- сценарные варианты простран-

ственного развития в лесном секторе экономики Российской Федерации, в том числе приоритетный (целевой) сценарий;

- основные положения в сфере пространственного развития Российской Федерации применительно к лесному сектору экономики, в том числе учитывающие:

- приоритеты совершенствования системы расселения на территории Российской Федерации и механизмы его стимулирования;

- направления изменения структуры экономики Российской Федерации в региональном аспекте;

- перспективные конкурентные преимущества и экономическая специализация субъектов Российской Федерации в межрегиональном разделении труда в соответствии с их типологической принадлежностью, учитывающие принципы обеспечения согласованности приоритетов отраслевого и регионального развития;

- прогноз (оценка) потребности субъектов Российской Федерации в трудовых ресурсах, с учетом перспективной экономической специализации и прогнозов социально-экономического развития соответствующих территорий;

- прогноз (оценка) потребности в размещении и развитии федеральной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, с учетом перспективной экономической специализации соответствующих территорий;

- перечень потенциальных территорий опережающего социально-экономического развития, основанный на комплексной оценке и анализе условий и потенциалов пространственного развития Российской Федерации;

- варианты территориального размещения национальных технологических платформ;

- направления интеграции Россий-

ской Федерации в единое евразийское и мировое экономическое пространство;

- состав макрорегионов на территории Российской Федерации;

- результаты отнесения городов и регионов Российской Федерации к определенным типам;

- показатели пространственного развития Российской Федерации, в том числе их значения, установленные для каждого этапа и на окончание периода реализации стратегии в соответствии с приоритетным сценарием применительно к лесному сектору;

- этапы реализации стратегии по лесному сектору;

- механизмы достижения установленных приоритетов и целей пространственного развития России применительно к лесному сектору, в том числе определение необходимости корректировки действующих (разработки новых) схем территориального планирования, государственных программ, инвестиционных программ субъектов естественных монополий с целью удовлетворения потребностей субъектов Российской Федерации в размещении и развитии федеральной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры;

- приложения, содержащие, в том числе материалы в графической форме, отображающие основные положения в сфере пространственного развития Российской Федерации в контексте лесного сектора экономики.

› *Разделы по лесному сектору экономики в Стратегии социально-экономического развития макрорегионов, учитывающие:*

- характеристику роли и места макрорегиона в экономике Российской Федерации и в мировой экономике;

- оценку пространственного положения макрорегиона;

- оценку совокупного ресурсного по-

тенциала макрорегиона, в том числе лесных ресурсов;

- приоритеты пространственного развития макрорегиона и конкурентные преимущества каждого субъекта Российской Федерации, входящего в состав макрорегиона;

- основные проблемы и ресурсные ограничения социально-экономического развития макрорегиона;

- приоритеты и направления социально-экономического развития макрорегиона, а также входящих в его состав субъектов Российской Федерации;

- цели и задачи социально-экономического развития макрорегиона;

- направления инновационного развития экономики макрорегиона;

- показатели, характеризующие развитие отраслей экономики и социальной сферы макрорегиона, с их прогнозными значениями на период реализации стратегии макрорегиона;

- целевые показатели ожидаемой эффективности реализации стратегии макрорегиона;

- специализированные показатели развития отраслей экономики и социальной сферы макрорегиона (в зависимости от особенностей развития конкретного макрорегиона);

- механизмы реализации стратегии макрорегиона.

› *Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов до 2030 года, утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года № 1724-р;*

› *Стратегия развития лесного сектора экономики России до 2030 года, содержащая:*

- оценку состояния лесного сектора экономики;

- показатели развития лесного сектора экономики по одному или нескольким

вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

- приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в лесном секторе экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

» *Генеральная схема развития лесного сектора экономики и сферы государственного управления лесами.*

По решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации могут содержать:

1) сроки и этапы проведения мероприятий, предусмотренных стратегией развития лесного сектора экономики России до 2030 года;

2) ожидаемые результаты проведения мероприятий, предусмотренных стратегией развития лесного сектора экономики России до 2030 года;

3) план мероприятий на среднесрочный период, в том числе обоснование состава и содержания государственных программ Российской Федерации в лесном секторе экономики;

4) иные положения.

## **2. Документы в рамках прогнозирования**

*а) Разделы по лесному сектору экономики в Прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации, включающие, в том числе:*

- оценку общемировых тенденций научно-технологического развития в лесном секторе экономики;

- оценку достигнутого уровня и возможностей научно-технологического раз-

вития Российской Федерации, в том числе в сопоставлении с мировыми тенденциями в лесном секторе экономики;

- анализ и прогноз внешних условий и тенденций научно-технологического развития Российской Федерации в лесном секторе экономики;

- анализ макроэкономических, структурных и институциональных факторов научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период в лесном секторе экономики;

- оценку первоочередных потребностей Российской Федерации в научно-технических достижениях, с учетом стратегических целей социально-экономического развития, наличия необходимых ресурсов (в том числе природных, финансовых, материальных и кадровых) и научно-технического потенциала в лесном секторе экономики;

- прогноз технологического развития лесного сектора экономики, в том числе по субъектам Российской Федерации, включая перечень перспективных технологий, обеспечивающих повышение конкурентоспособности экономики, и описание областей их применения в лесном секторе экономики;

- направления научно-технологического развития Российской Федерации, включая перечень перспективных областей научных исследований в лесном секторе экономики;

- прогноз кадрового обеспечения, с учетом требований к квалификации специалистов для реализации направлений научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период в лесном секторе экономики;

- прогноз показателей научно-технологического развития Российской Федерации лесного сектора экономики;

- основные направления совершенствования научно-технической политики, включая предложения по мерам государ-

ственной поддержки наиболее перспективных направлений научно-технологического развития Российской Федерации в лесном секторе экономики.

Разделы прогноза в части лесного сектора экономики также должны содержать следующие основные показатели научно-технологического развития Российской Федерации:

- внутренние затраты на научные исследования и разработки в лесном секторе экономики;

- бюджетные и внебюджетные ассигнования на фундаментальные и прикладные научные исследования гражданского назначения в лесном секторе экономики;

- число организаций, выполняющих научные исследования и разработки в лесном секторе экономики;

- численность работников, выполняющих научные исследования и разработки в лесном секторе экономики;

- удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций промышленного производства в лесном секторе экономики;

- удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций сферы услуг в лесном секторе экономики;

- затраты на технологические инновации организаций промышленного производства в лесном секторе экономики;

- затраты на технологические инновации организаций сферы услуг в лесном секторе экономики;

- объем инновационных товаров, работ, услуг организаций промышленного производства в лесном секторе экономики;

- объем инновационных товаров, работ, услуг организаций сферы услуг в лесном секторе экономики;

*б) Разделы по лесному сектору экономики в Стратегическом прогнозе Российской*

*Федерации, содержащие:*

- оценку рисков социально-экономического развития и угроз национальной безопасности Российской Федерации в лесном секторе экономики;

- поэтапные прогнозные оценки вероятного состояния социально-экономического потенциала и национальной безопасности Российской Федерации в лесном секторе экономики;

- оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз, с учетом решения задач национальной безопасности Российской Федерации в лесном секторе экономики;

- оценку конкурентных позиций лесного сектора экономики Российской Федерации в мировом сообществе;

- иные положения по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в лесном секторе экономики.

*в) Разделы по лесному сектору экономики в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, содержащие и учитывающие:*

- оценку достигнутого уровня социально-экономического развития Российской Федерации в лесном секторе экономики;

- определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития лесного сектора экономики Российской Федерации на долгосрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;

- определение вариантов внешних условий социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, основные показатели развития мировой экономики, включая прогноз мировых цен на лесные ресурсы и услуги леса;

- оценку макроэкономического эффекта от реализации государственных программ, отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и предстоящих институциональных преобразований в лесном секторе экономики;

- показатели вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в лесном секторе экономики на долгосрочный период и других вариантов, учитывающих изменение внешних и внутренних условий развития;

- направления и основные показатели социально-экономического развития в лесном секторе экономики, балансы по основным видам экономической деятельности и институциональным секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период, с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации;

- основные показатели регионального развития на долгосрочный период в лесном секторе экономики;

- иные положения, определенные Правительством Российской Федерации в лесной сфере.

В состав долгосрочного прогноза, в части лесного сектора экономики должны войти следующие показатели и характеристики:

- > оценка достигнутого уровня социально-экономического развития в лесном секторе экономики;

- > характеристика условий социально-экономического развития в долгосрочном периоде в лесном секторе экономики, учитывающая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;

- > основные показатели развития

мировой экономики на долгосрочный период в лесном секторе экономики, включая прогноз мировых цен на лесные ресурсы и услуги леса;

- > оценка факторов и ограничений социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период в лесном секторе экономики;

- > показатели основных вариантов прогноза социально-экономического развития лесного сектора экономики Российской Федерации на долгосрочный период и других вариантов, учитывающих изменение внешних и внутренних условий развития;

- > направления и основные показатели социально-экономического развития в лесном секторе экономики, балансы по основным видам экономической деятельности и секторам экономики, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктуры на долгосрочный период, с учетом реализации мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации;

- > баланс институциональных секторов экономики на прогнозный период, отражающий условия сбалансированности параметров развития экономики и лесного сектора экономики, учтенных при разработке долгосрочного прогноза, а также показатели развития институциональных секторов экономики, с учетом реализации мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации в лесном секторе экономики, и влияния других мер государственной политики в области экономического развития в контексте лесного сектора экономики;

- > основные показатели регионального развития на долгосрочный период, в том числе величина валового продукта субъектов Российской Федерации в лесном секторе экономики, прогноз регионального потребления топливно-энер-

гетических ресурсов, получаемых за счет лесной отрасли;

› оценка макроэкономического эффекта от реализации государственных программ Российской Федерации, других документов стратегического планирования и предполагаемых институциональных преобразований в лесном секторе экономики;

› оценка основных направлений научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочный период в лесном секторе экономики;

› структура и источники финансирования инвестиций в основной капитал в лесном секторе экономики;

› иные показатели, определенные Правительством Российской Федерации.

*г) Раздел по лесному сектору в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период в части финансирования лесного хозяйства и лесной промышленности;*

*д) Разделы по лесному сектору экономики в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, содержащие и учитывающие:*

• оценку достигнутого уровня социально-экономического развития Российской Федерации в лесном секторе экономики;

• характеристику условий социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период в лесном секторе экономики, учитывающую основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;

• основные показатели развития мировой экономики на среднесрочный период в лесном секторе экономики, включая прогноз мировых цен на лесные ресурсы и услуги леса;

• оценку факторов и ограничений

социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период в лесном секторе экономики;

• показатели одного или нескольких вариантов социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период в лесном секторе экономики;

• направления и основные показатели социально-экономического развития в лесном секторе экономики, балансы по основным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на среднесрочный период, с учетом проведения мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации в контексте лесного хозяйства;

• основные направления регионального развития на среднесрочный период в лесном секторе экономики;

• иные показатели, определенные Правительством Российской Федерации в лесной сфере.

Прогноз в части лесного сектора экономики включает следующие показатели и характеристики:

› оценку достигнутого уровня социально-экономического развития в лесном секторе экономики;

› характеристику условий социально-экономического развития в среднесрочном периоде в лесном секторе экономики, учитывающую основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;

› основные показатели развития мировой экономики на среднесрочный период в лесном секторе экономики, включая прогноз мировых цен на лесные ресурсы и услуги леса;

› оценку факторов и ограничений социально-экономического развития на среднесрочный период в лесном секторе



экономики;

› показатели одного или нескольких вариантов социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период;

› направления и основные показатели социально-экономического развития в лесном секторе экономики, балансы по основным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктуры на среднесрочный период, с учетом реализации мероприятий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации в контексте лесного хозяйства;

› основные показатели развития субъектов Российской Федерации на среднесрочный период в лесном секторе экономики, в том числе величина валового регионального продукта, прогноз потребления топливно-энергетических ресурсов, получаемых за счет лесного сектора экономики;

› иные показатели, определенные Правительством Российской Федерации в лесной сфере.

*е) Долгосрочный прогноз развития лесного сектора экономики до 2050 года и его основные элементы и параметры, имеющие наиболее длительный горизонт планирования.*

Данное предложение основывается на зарубежном опыте долгосрочного планирования и прогнозирования, а также на потребности разработки данного документа ввиду отсутствия иных долгосрочных прогнозов в лесном секторе экономики за исключением прогноза развития лесного сектора экономики России до 2030 года ФАО ООН [2], в настоящее время требующего актуализации и корректировки.

### **3. Документы в рамках планирования и программирования**

*а) Разделы в части лесного сектора экономики в Основных направлениях дея-*

*тельности Правительства Российской Федерации, содержащие:*

- характеристику текущего состояния в лесном секторе экономики и условий социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период с определением основных вызовов и проблем;

- описание целевого состояния социально-экономического развития Российской Федерации в лесном секторе экономики на среднесрочный период, включая цели, задачи, целевые показатели;

- описание приоритетных направлений и ключевых механизмов достижения целевого состояния социально-экономического развития Российской Федерации в лесном секторе экономики на среднесрочный период;

- мероприятия по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации в лесном секторе экономики.

*б) Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного сектора экономики России на период до 2030 года» (Ответственный исполнитель – Минприроды России, соисполнители – Минпромторг России, Минэнерго России, Минтранс России, МЧС России, Минобороны России, Минсельхоз России, Минстрой России, Минвостокразвития России, Минобрнауки России);*

*в) Увязка со схемами территориального планирования Российской Федерации, которые разрабатываются в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития государства и основываются на положениях стратегий его социально-экономического и пространственного развития, пространственного развития, макрорегионов, на отраслевых документах стратегического планирования, с учетом требований, определенных Градостроительным кодексом Российской Федерации и*

иными нормативными правовыми актами.

г) *Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти* разрабатываются на шесть лет, с учетом основных направлений функционирования Правительства Российской Федерации, в целях реализации документов стратегического планирования, по которым федеральный орган является ответственным исполнителем или соисполнителем, и содержат цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты его работы.

Целесообразна увязка плана деятельности Минприроды России с планами деятельности Минпромторга России, Минэнерго России, Минтранса России, МЧС России, Минобороны России, Минсельхоза России, Минстроя России, Минобрнауки России, Минвостокразвития России, в части межотраслевых взаимосвязей с лесным сектором экономики.

## **II. Региональный уровень**

### **1. Документы в рамках целеполагания**

*а) Разделы лесного сектора экономики в Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, содержащие:*

- оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики;
- приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики;
- показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики, сроки и этапы реализации стратегии;
- ожидаемые результаты в лесном секторе экономики в сфере реализации стратегии;
- оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии в кон-

тексте лесного сектора экономики;

- информацию в контексте лесного сектора экономики о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии;
- иные положения, определяемые законами субъекта Российской Федерации в контексте лесного сектора экономики.

### **2. Документы в рамках прогнозирования**

*а) Разделы лесного сектора экономики в прогнозе социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, содержащие:*

- оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики;
- определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики на долгосрочный период, учитывающих основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов;
- оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики на долгосрочный период;
- направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики на долгосрочный период, включая количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития;
- основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики;
- основные показатели развития по

отдельным видам экономической деятельности, показатели развития транспортной и энергетической инфраструктур на долгосрочный период, с учетом проведения мероприятий, предусмотренных государственными программами субъекта Российской Федерации в контексте лесного сектора;

- иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере лесного сектора.

*б) Разделы лесного сектора экономики в бюджетном прогнозе субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;*

*в) Разделы лесного сектора экономики в прогнозе социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период, содержащие:*

- оценку достигнутого уровня социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики;

- оценку факторов и ограничений экономического роста субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики на среднесрочный период;

- направления социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и целевые показатели одного или нескольких вариантов прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики на среднесрочный период, включая количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития;

- основные параметры государственных программ субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики;

- иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере лесного сектора.

**3. Документы в рамках планирования и программирования**

*а) Направления лесного сектора экономики в плане мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, учитывающие:*

- этапы реализации в лесном секторе экономики стратегии, выделенные с учетом установленной периодичности бюджетного планирования: три года (для первого этапа реализации стратегии и текущего периода бюджетного планирования) и три-шесть лет (для последующих этапов и периодов);

- цели и задачи социально-экономического развития в лесном секторе экономики субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии;

- показатели и их значения, установленные для каждого этапа реализации стратегии в контексте лесного сектора экономики;

- комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации в лесном секторе экономики, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития, указанных в стратегии;

- иные положения, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере лесного сектора.

*б) Государственные программы субъекта Российской Федерации;*

*в) Увязка со схемами территориального планирования субъекта Российской Федерации.*

### **III. Муниципальный уровень**

**Документы на уровне муниципального образования:**

*а) Разделы по лесному сектору экономики в стратегии социально-экономического развития муниципального образования;*

*б) Направления в плане мероприятий по реализации стратегии социально-экономи-*

*ческого развития муниципального образования в части лесного сектора;*

*в) Разделы в прогнозе социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный и долгосрочный период в контексте лесного сектора;*

*г) Раздел в бюджетном прогнозе муниципального образования на долгосрочный период в сфере лесного сектора;*

*д) Муниципальная программа (раздел/мероприятие в муниципальной программе) в сфере лесного сектора.*

Так может выглядеть представленный нами перечень и состав документов стратегического планирования в лесном секторе экономики в рамках положений Закона.

Кроме того, к документам стратегического планирования в лесном секторе экономики также следует отнести лесные планы субъектов Российской Федерации, лесохозяйственные регламенты и проекты освоения лесов. Следует отметить, что с 2018 года заканчивается срок действия лесных планов.

Как показала практика, лесные планы, а точнее те параметры, которые в них заложены, в процессе реализации субъектами Российской Федерации лесных полномочий не достигаются по целому ряду объективных причин, в том числе в силу нехватки финансирования. При защите бюджетных проектировок в Рослесхозе объемы из лесных планов носят скорее информационный характер и не реализуются в полном объеме. Вместе с тем, учитывая длительность и сложность процедуры внесения изменений в лесные планы адекватно ежегодно меняющейся ситуации в лесном хозяйстве и лесном комплексе, не обеспечивается своевременная корректировка указанных документов. Кроме того, лесные планы выпали из перечня документов стратегического планирования регионального уровня в законе о стратегическом планировании. В лесных

планах отсутствуют плановые значения в разрезе всех источников финансирования на реализацию положений данного документа. Отсутствует раздел маркетинговых исследований и прогнозов рынков лесной продукции и услуг с привязкой к развитию производственных мощностей предприятий лесопромышленного комплекса и т. д.

Таким образом, в настоящее время лесной план является всего лишь декларацией о долгосрочных намерениях региона по развитию лесного сектора экономики.

Учитывая данное обстоятельство, в целях совершенствования системы стратегического планирования на региональном уровне предлагается пересмотреть подходы к лесному планированию регионов.

Новый формат лесного плана должен обеспечить качественно новый подход к стратегическому лесному планированию региона – с учетом существующих рыночных условий и тенденций на рынках лесной продукции и услуг, а также межотраслевых взаимовлияний лесного сектора экономики и смежных отраслей народного хозяйства, в том числе в рамках построения региональных и межрегиональных балансов производства и потребления лесной продукции и услуг леса.

Лесной план субъекта Российской Федерации по своей сути должен стать межотраслевым стратегическим документом, в котором в целях комплексного развития лесного сектора экономики региона определяются цели и задачи планирования, мероприятия и зоны освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков на данной территории, с обозначением имеющегося и прогнозируемого размещения производительных сил.

Иерархия ключевых документов стратегического планирования в лесном секторе экономике с учетом лесного плана представлена на рисунке.



Рис. Иерархия ключевых документов стратегического планирования в лесном секторе экономики

### Заключение

Как видно из представленной нами матрицы документов стратегического планирования в лесном секторе экономики, в соответствии с Законом на федеральном уровне вопросы лесной отрасли должны отражать не менее 17 документов – либо в виде самостоятельных единиц, либо включающих специальный раздел с соответствующими данными; на региональном уровне количество подобных документов составляет не менее 7 единиц, на муниципальном – 5.

Данный факт доказывает, насколько объемная работа еще предстоит органам государственной власти всех уровней по приведению в соответствие и разработке новых документов стратегического планирования.

Кроме того, по результатам проведенного анализа справедливым может являться утверждение о том, что финансовым инструментом реализации целей и задач лесного плана субъекта Российской Федерации долж-

на стать государственная программа развития лесного сектора экономики соответствующего региона, поскольку до настоящего времени данные документы никоим образом не увязаны, особенно в части финансирования.

Результатом предлагаемого подхода по увязке координированию указанных документов будет обеспечение эффективного внедрения экономических механизмов в лесное планирование регионов и вовлечения в бюджетный процесс лесных стратегических документов на основе программно-целевого метода в контексте положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ.

В рамках предлагаемых нововведений ежегодная оценка государственных программ развития лесного сектора региона позволит обеспечить качественный и регулярный мониторинг выполнения лесного плана соответствующего субъекта Российской Федерации.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов до 2030 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 года №1724-р.
2. Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 года. – Рим: ФАО. – 2012.
3. Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации, Главная страница, раздел Деятельность, Направление – Стратегическое планирование, подраздел – Нормативное регулирование государственного стратегического планирования [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation>.
4. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

#### REFERENCES

1. *Osnovy gosudarstvennoy politiki v oblasti ispolzovaniya, okhrany, zashchity i vosproizvodstva lesov do 2030 goda, utverzhdennye rasporyazheniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 26 sentyabrya 2013 goda № 1724r.* (In Russian)
2. *Prognoz razvitiya lesnogo sektora Rossiiskoi Federacii do 2030 goda.* Rim, FAO, 2012. (In Russian)
3. <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/regulation>. (In Russian)
4. *Federalnyy zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172FZ “O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii”.* (In Russian)

Статья поступила в редакцию 12.08.2016