

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЛЕСАХ СОСТАВЛЯЮЩИХ «ЗЕЛЕНЬ ПОЯС» САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

ECONOMIC FEATURES OF BUDGETARY AND FINANCIAL PLANNING IN THE FORESTS OF THE «GREEN BELT» OF ST. PETERSBURG

*Yu. Dzhikovich
T. Ryabikova*

Summary. The article examines the issues of modern budgetary and financial planning in the urban forests of the suburban area of St. Petersburg. Urban forests, as a natural complex, represent a unity of naturally interconnected natural objects united by geographical, social, economic or other characteristics. Proposals are made to change the target forecast indicators for the implementation of delegated powers in the field of forest relations, in particular, the introduction of such an indicator as a recreational service into the Target Forecast indicators for the implementation of delegated powers in the field of forest relations in recreational areas around the metropolis. The special relevance of the study is related to the change in the structure of expenditures and revenues of the budget of the Russian Federation for the planning period 2024–2025 in the conditions of a partially mobilized economy.

Keywords: finance, gardening, budgeting, authority in the field of forest relations, recreational service, urban forests.

Постановка вопроса

Для разработки методических положений с рекомендациями по бюджетно-финансовому планированию на предприятиях управляющих городскими лесами вначале, по нашему мнению, следует разобраться с экономическим значением рекреационных функций этих территорий.

Здесь и далее в статье используется термин «городские леса», хотя автор отдает себе отчет, что в настоящее время в пригородной зоне Санкт-Петербурга это понятие включает три группы объектов: городские леса, расположенные на землях города; леса и зеленые насаждения, расположенные на территории административно подчиненной Санкт-Петербургу (Сестрорецк, Зеленогорск и т.д.) территории, и лесной фонд, расположенный на территории Ленинградской области.

Несомненно, что эти объекты имеют различные организационные формы и виды собственности, однако

Джикович Юрий Великович
кандидат биологических наук, доцент,
Санкт-Петербургский государственный
лесотехнический университет
dziko@yandex.ru

Рябикова Татьяна Владимировна
кандидат физико-математических наук, доцент,
Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет
tanya.dovid@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы современного бюджетно-финансового планирования в городских лесах пригородной зоны Санкт-Петербурга. Городские леса, как природный комплекс, представляют собой единство естественно связанных между собой природных объектов, объединенных по географическим, социальным, экономическим или иным признакам. Высказываются предложения по изменению целевых прогнозных показателей по осуществлению переданных полномочий в области лесных отношений, в частности внесение в Целевые прогнозные показатели по осуществлению переданных полномочий в области лесных отношений в рекреационных зонах вокруг мегаполиса, такого показателя, как рекреационная услуга. Особая актуальность исследования связана с изменением структуры расходов и доходов бюджета Российской Федерации на плановый период 2024–2025 годов в условиях частично мобилизационной экономики.

Ключевые слова: финансы, садово-парковое хозяйство, бюджетирование, полномочия в области лесных отношений, рекреационная услуга, городские леса.

рекреанты не разделяют леса рекреационного значения по видам собственности: для них не важны территориальные и административные границы, в своем выборе они руководствуются субъективным взглядом на способность лесонасаждений удовлетворять их рекреационные запросы. Поэтому таким обобщающим понятием как «городские леса» мы пользуемся в дальнейшем как наиболее подходящим для целей настоящего исследования.

Городские леса, как природный комплекс, представляют собой единство естественно связанных между собой природных объектов, объединенных по географическим, социальным, экономическим или иным признакам.

Закон об охране окружающей среды (2002 года) предусматривает создание зеленых зон, включающих в себя лесопарковые зоны, а также защитные, охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Потребность в лесной рекреации существует практически во всех странах. Естественно, что спрос на рекреационное использование лесных территорий зависит от общего благосостояния населения данной страны, площади лесов, вида собственности на них, доли городских жителей и наличия свободного времени.

Впервые общественные запросы населения западно-европейских стран в рекреации выразились в принятии на территории большинства европейских государств соответствующих законов об охране лесов в середине XIX в. Характерным отличием развития подходов к экономической оценке рекреационной функции леса в странах Западной Европы было то, что они разрабатывались в условиях многообразия форм собственности на лес. Западная экономическая мысль, взяв начало с момента принятия законов об охране лесов в Западной Европе, продолжает своё развитие, не прерываясь, на протяжении более 150 лет.

В середине прошлого века общественный интерес к экономической оценке рекреационной составляющей леса возник в странах Западной Европы в связи с увеличением стоимости лесосырьевых ресурсов, которая к этому периоду в виде попенной платы доходила до 60 % в стоимости конечной продукции. Этому также способствовало многообразие форм собственности на лес и, соответственно, наличие или отсутствие законодательно установленных ограничений по посещению лесов в различных странах Западной Европы.

Методология, результаты

По ГОСТ 17.6.01-78, введенному с 01.01.1979 года по 01.01.1989 года, в СССР предусматривалось деление зеленых зон городов на лесопарковую и лесохозяйственную части. По ГОСТ 17.5.3.01-78 выделение мест отдыха населения и охраняемых территорий, обеспечивающих сохранность экологического равновесия природного комплекса и размещения районов развития лесохозяйственного производства.

Основным документом, согласно которому происходит деление земель поселений на территориальные зоны и определение основ правового режима земельных участков является градостроительный регламент.

Процедура бюджетно-финансового планирования в городских лесах в Российской Федерации носит итеративный характер и предполагает ряд обязательных согласований и пересмотров некоторых смет, плановых форм и документов, разрабатываемых по всей многоступенчатой системе бюджетно-финансового планирования.

Планирование финансовых средств лесного хозяйства на очередной финансовый год происходит по ста-

диям формирования затрат и предусматривает вначале составление смет затрат на уровне участков лесничеств, затем лесничеств и в целом по органу управления лесным хозяйством на уровне субъекта федерации. На уровне лесничества общий объем финансирования состоит из двух частей: сметы затрат на исполнение функций управления и производственных функций сторонними организациями на лесных участках, свободных от аренды. Расходы на выполнение производственных функций на уровне лесничества (V_{Φ}) определяются по формуле:

$$V_{\Phi} = \sum Q_i \cdot P_i \quad (1)$$

где Q_i — объем законченных лесохозяйственным производством работ, мероприятий (услуг) i -го вида, в натуральных единицах; P_i — контрактная цена i -го вида законченного объекта (услуги) руб./ед.

Законченные лесохозяйственным производством объекты, как правило, формируются в результате выполнения большого комплекса разнообразных работ и мероприятий. Так, например, услуга по тушению лесных пожаров включают следующие основные работы и мероприятия: прибытие к месту лесного пожара, составление плана тушения пожара, инструктаж работников и деление их на группы, оценка пожара, непосредственное тушение лесного пожара, его дотушивание, окарауливание. Результатом услуги по тушению лесного пожара является площадь сохраненных лесных насаждений; расчет за выполнение услуги проводится исходя из фактической площади потушенного лесного пожара.

Проект общей сметы затрат лесного хозяйства субъекта федерации, рассчитанной на очередной финансовый год, называется бюджетной проектировкой. Подготовка бюджетных проектировок органами государственной власти субъектов федерации является составной частью общего бюджетного процесса в стране, проходящего в рамках бюджетного законодательства. Бюджетная проектировка по своему содержанию условно может быть разделена на две части: затраты на содержание регионального органа управления лесным хозяйством и его подведомственных структур и затраты на выполнение работ и мероприятий в рамках переданных полномочий в области лесного хозяйства.

Сметное планирование финансовых средств по вышеуказанным уровням производится по видам работ и мероприятий в рамках переданных полномочий в области лесного хозяйства (см. ст. 83 Лесного кодекса), при этом соблюдается принцип целевого характера планирования финансовых средств. С целью установления связи между объемом финансирования переданных полномочий в области лесного хозяйства с конечным результатом деятельности регионов Минсельхозом ут-

верждены для каждого субъекта федерации целевые прогнозные показатели с конкретными их значениями в натуральном и стоимостном выражении (см. Табл. 1).

Таблица 1.

Целевые прогнозные показатели по осуществлению переданных полномочий в области лесных отношений

№	Показатель	Ед. измер.
1.	Объем рубок лесных насаждений с 1 га покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	м³/га
2.	Соотношение стоимости 1 м³ древесины от рубок лесных насаждений и ставки платы за единицу объема древесины, установленной Правительством Российской Федерации	%
3.	Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов в расчете на 1 га земель лесного фонда	руб. /га
4.	Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от пожаров	%
5.	Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от вредителей и болезней леса	%
6.	Соотношение площади искусственного лесовосстановления и площади сплошных рубок лесных насаждений на землях лесного фонда	%
7.	Доля площади ценных лесных насаждений в составе покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	%
8.	Общий средний прирост на 1 га покрытых лесной растительностью земель лесного фонда	м³/га
9.	Лесистость территории субъекта Российской Федерации	%
10.	Выявляемость нарушений лесного законодательства	%
11.	Возмещение ущерба от нарушений лесного законодательства	%

Перечисленные показатели косвенно характеризуют результаты управленческой деятельности субъектов федерации, которая реализуется через основные функции: организацию, планирование, контроль и мотивацию.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не позднее 1 декабря текущего финансового года обязаны согласовать с Рослесхозом целевые прогнозные показатели на очередной финансовый год или плановый период (в случае его установления), мероприятия, направленные на их достижение и запланированные расходы. Основой для планирования финансовых средств на уровне субъекта являются объемные показатели.

К сожалению, современная система планирования финансовых средств не предусматривает соизмерения

поступающего лесного дохода с расходами на ведение лесного хозяйства. [1, 2, 4].

В обязанности Министерства финансов России входит составление проекта федерального бюджета на очередной финансовый год. В свою очередь, Рослесхоз получает от Минфина показатели сводной бюджетной росписи в форме уведомлений об объемах финансирования лесного хозяйства на следующий финансовый год. Теоретически расчет объема субвенций из федерального бюджета для осуществления делегированных полномочий в области лесных отношений органами государственной власти субъектов федерации осуществляется по методике, устанавливаемой постановлением Правительства России [3]. Объем субвенции, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации (С), определяется по формуле:

$$C_i = Hзл_i \cdot Hзм_i \cdot Kкпк_i \cdot S_i \quad (2)$$

где C_i — объем субвенции, предоставляемой бюджету i -го субъекта Российской Федерации; $Hзл_i$ — расходы на осуществление органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий (за исключением тушения лесных пожаров) в расчете на 1 га эксплуатационных и защитных лесов с учетом интенсивности их использования, определяемые Федеральным агентством лесного хозяйства (руб.);

S_i — площадь эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации (га);

$Hзм_i$ — расходы на тушение лесных пожаров в расчете на 1 га эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации, определяемые Федеральным агентством лесного хозяйства (руб.);

$Kкпк_i$ — комплексный поправочный коэффициент для субъекта Российской Федерации.

Комплексный поправочный коэффициент определяется по формуле:

$$Kкпк_i = K1_i \cdot K2_i \cdot K3_i \quad (3)$$

где $K1_i$ — коэффициент природной пожарной опасности, отражающий оценку природной пожароопасности лесов, расположенных на территории субъекта Российской Федерации;

$K2_i$ — коэффициент рекреационной нагрузки, отражающий влияние плотности населения в субъекте Российской Федерации на количество возникающих в этом субъекте пожаров;

$K3_i$ — коэффициент класса пожарной опасности по условиям погоды, отражающий оценку климатиче-

ских условий (температура и уровень осадков) в субъекте Российской Федерации и составляющий, по данным гидрометеорологической службы, в отношении:

- субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Центрального федерального округа (кроме Липецкой и Московской областей), — 0,9;
- субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, и Липецкой области — 0,8;
- субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа, — 1,1;
- субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Приволжского федерального округа, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа и Еврейской автономной области — 1;
- субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Уральского федерального округа (кроме Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа), — 1,2;
- субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Сибирского федерального округа, — 1,3;
- субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальневосточного федерального округа (кроме Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа), — 1,4.

Коэффициент рекреационной нагрузки изменяется от 0,273 (Чукотский АО) до 9,643 (Ставропольский край).

С целью совершенствования планирования бюджетных средств с 2010 г. предложена новая методика расчета субвенций. Согласно этой методике, общий объем субвенций (C_i) для бюджета субъекта Российской Федерации определяется по формуле:

$$C_i = C1_i + C2_i \quad (4)$$

где $C1_i$ — объем субвенции на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (за исключением осуществления мер пожарной безопасности); $C2_i$ — объем субвенции на расходы, связанные с осуществлением мер пожарной безопасности.

Объем субвенции на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (за исключением осуществления мер пожарной безопасности) ($C1_i$) определяется по формуле [2]:

$$C1_i = (S_i - S_{i, \text{нелесной площади}} - S_{i, \text{арендованных лесов}} - S_{i, \text{притундровых лесов}}) \cdot \text{Нозл}_i + \text{Науп}_i \cdot S_i \quad (5)$$

где Нозл_i — расходы на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органами государственной власти субъектов Российской Федерации (за исключением осуществления мер пожарной безопасности и расходов на содержание и обеспечение деятельности государственного органа управления лесным хозяйством субъекта Российской Федерации, лесничеств и лесопарков) в расчете на 1 га эксплуатационных и защитных лесов с учетом интенсивности их использования (руб.);

Науп_i — расходы на содержание и обеспечение деятельности государственного органа управления лесным хозяйством субъекта Российской Федерации, лесничеств и лесопарков в расчете на 1 га эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации (руб.);

S_i — площадь эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации (га);

$S_{i, \text{нелесная площадь}}$ — нелесная площадь, входящая в состав эксплуатационных и защитных лесов (га);

$S_{i, \text{арендованных лесов}}$ — площадь лесов, переданная в аренду (га);

$S_{i, \text{притундровых лесов}}$ — площадь притундровых лесов, входящая в состав эксплуатационных и защитных лесов (га).

Объем субвенции федерального бюджета, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации на расходы, связанные с осуществлением мер пожарной безопасности ($C2_i$), определяется по формуле:

$$C2_i = H_i \text{ пожарная безопасность} \cdot K_{\text{кпк}_i} \cdot S_i \quad (6)$$

где $C2_i$ — объем субвенции федерального бюджета, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации на расходы, связанные с осуществлением мер пожарной безопасности;

H_i — пожарная безопасность — расходы на осуществление мер пожарной безопасности в расчете на 1 га эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации (руб.).

$K_{\text{кпк}_i}$ — комплексный поправочный коэффициент по субъекту Российской Федерации;

S_i — площадь эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации (га).

Выводы и дальнейшие перспективы исследования

Расходы на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений ор-

ганами государственной власти субъектов Российской Федерации (за исключением осуществления мер пожарной безопасности и расходов на содержание и обеспечение деятельности государственного органа управления лесным хозяйством субъекта Российской Федерации, лесничеств и лесопарков) в расчете на 1 га эксплуатационных и защитных лесов определяются Министерством сельского хозяйства Российской Федерации. [6,5].

Практически объем субвенций никак не связан ни с результатами лесохозяйственного производства и управления лесами прошлого года, ни с объемными показателями на планируемый год, установленными в лесохозяйственных регламентах лесничеств, нормативно-технологических картах по отдельным работам лесного хозяйства, и расходами на государственное управление лесами. Не учитываются и рекреационные нагрузки на леса субъекта федерации (вопросы рекреационных нагрузок на городские леса учитываются только в вопросе выделения субвенций на пожаротушение). Существующая методика расчета субвенций не предусматривает целевого финансирования капитальных вложений на приобретение основных фондов, не учитывает финансирование расходов на лесное семеноводство, на создание новых и содержание имеющихся лесных питомников. Алгоритм методики не учитывает параметры и состояние транспортной инфраструктуры, наличие естественных водных преград, дополнительные затраты на выплату районных коэффициентов и полярных надбавок в северных регионах.

Все авторы, которые ставят своей целью экономически оценить рекреационную функцию леса, сталкиваются с рядом трудностей, носящих в первую очередь методологический характер. Это связано с тем, что рекреационная функция имеет широкое проявление и не носит точно выраженного материального характера. Решение вопроса экономической оценки рекреационной функции леса позволит сделать главный объект хозяйственной деятельности — многоцелевое лесопользование — экономически защищенным от нерационального пользования. Необходимо отметить, что леса, выполняющие преимущественно рекреационные, санитарно-гигиенические и оздоровительные функции, по нашему мнению, необходимо признать лесами высокого социального значения.

Некоторые полезности, которые возникают в результате ведения хозяйства в лесу, не подпадают под действие рыночного закона купли-продажи. Они не имеют цены, но имеют стоимость, поскольку, если они исчезают, мы вынуждены искать им альтернативу. Рекреационная функция может быть отнесена к природным ресурсам, так как они есть в наличии, обладает потенциальной стоимостью и т. д.

Трудно подсчитываемым экономическим результатом на макроэкономическом уровне является доход, получаемый государством от повышения работоспособности рекреантов, снижения уровня заболеваемости населения. Экономическое значение расширенного воспроизводства рабочей силы (физических, интеллектуальных и эмоциональных) для государства также носит скрытый характер и сложно поддается подсчету. [8,9].

Экономическое значение для конечного потребителя рекреационных услуг — населения, велико и очевидно. Оно заключается в бесплатном получении рекреационной услуги без количественного ограничения потребления данной услуги со стороны государства. Рекреационная услуга предоставляется всем желающим вне зависимости от уровня их доходов.

Несмотря на то, что городские леса обладают потребительной стоимостью, так как они были созданы или приспособлены к рекреации трудом человека, с экономической точки зрения целесообразно рассматривать не рекреационную функцию, а рекреационную услугу как носитель стоимости. И, по нашему мнению, необходимо внесение в Целевые прогнозные показатели по осуществлению переданных полномочий в области лесных отношений такого показателя, как рекреационная услуга.

Рекреационная услуга подлежит количественному, качественному и стоимостному измерению, сопоставима с другими видами услуг и находится в сфере гражданско-правовых отношений. Качество рекреационной услуги выражено таким объективным количественным показателем, как посещаемость (числом) и, косвенно, объемом отдыха, (часами лесной рекреации). [7,8].

Рекреационная услуга включает как деятельность по удовлетворению рекреационного спроса общества, так и результат этой деятельности, выраженный совокупностью полученных полезностей, удовольствий и отдыха для человека.

Проведенная экономическая оценка приводит к распространению рыночных механизмов на рекреационные услуги и появлению таких экономических категорий, как цена услуги, себестоимость, выручка от данного вида деятельности, рентабельность и т.д.

Рекреационная услуга как конечный результат деятельности предприятия управляющего «городскими лесами» позволит ввести такую категорию, как рекреация в сферу экономических отношений и дать ей научно обоснованную экономическую оценку. Её экономическая роль при этом будет заключаться в определении совокупного платежеспособного спроса населения, выявлении необходимого и достаточного финансирования

ния государством данного конституционного права населения. Сопоставить понесенные затраты с величиной платежеспособного спроса населения и позволит отказаться от действующей практики остаточного принципа финансирования лесного хозяйства «зеленого пояса крупных городов России», существующего с начала 20-х годов прошлого века, который практически сводит процесс планирования финансовых средств к простой подгонке годовых объемных показателей хозяйствования в городских лесах под сумму бюджетных средств, остав-

шуюся у государства после удовлетворения финансовых потребностей первоочередных отраслей и видов деятельности (оборона, безопасность, здравоохранение, образование, культура и др.). Хочется обратить внимание на необходимость изменения подхода к бюджетированию со стороны государства в лесах «зеленого пояса Санкт-Петербурга», что связано с изменением структуры расходов бюджета на плановый период 2024–2025 годов в условиях частично мобилизационной экономики [5].

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев, Р.Н. Экономическая сущность и принципы бюджетирования / Современные тенденции развития науки и технологий. 2018. № 3–11 (24). С. 36–38.
2. Боровяк С.Н., Хмельницкая, Н.В. Бюджетирование — экономическая основа качества системы управления // Молодой ученый. — 2015. — №19. — С. 362–365.
3. Джикович Ю.В. Экономика садово-паркового строительства/ Джикович Ю.В. Учебник, издание 3, М. Лань, 2023, — 241 с.
4. Джикович Ю.В., Рябикова Т.В. и др. Организация и планирование в капитальном и ландшафтном строительстве России: монография / Ю.В. Джикович, О.П. Шепелева, В.В. Часовская, Т.В. Рябикова, О.И. Антонов, К.В. Варфоломеева. — Санкт-Петербург: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2021. — 191 с.
5. Караваева И.В., Казанцев С.В., Лев М.Ю., Коломиец А.Г., Быковская Ю.В., Шафранская А.М. Федеральный бюджет Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024–2025 годов в условиях частично мобилизационной экономики // Экономическая безопасность. — 2023. — Том 6. — № 1. — № 40, от 01.10.2007. С. 11–50.
6. Ниналалова Ф.И. Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие / Ф.И. Ниналалова. — Москва: ИНФРА-М, 2021. — 297 с. — URL: <https://znanium.com/catalog/document?id=376963>. — Режим доступа: по подписке. (Дата обращения: 12.01.2024)
7. Петров В.Н. Организация, планирование и управление в лесном хозяйстве. /Петров В.Н. СПб, Наука, 2010. — 340 с
8. Финансовое планирование и бюджетирование: учебное пособие / В.Н. Незамайкин, Н.А. Платонова Н.А., И.Л. Юрзинова и др.; под ред. В.Н. Незамайкина. — Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2022. — 112 с. — URL: <https://znanium.com/catalog/document?id=378910>. — Режим доступа: по подписке. (Дата обращения: 15.01.2024)

© Джикович Юрий Великович (dziko@yandex.ru); Рябикова Татьяна Владимировна (tanya.dovid@gmail.com)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»