

ЛЕСНОЙ СЕКТОР РОССИИ: ОТ «СТРАТЕГИИ-2020» К «СТРАТЕГИИ-2030»

FOREST SECTOR OF RUSSIA: FROM "STRATEGY-2020" TO "STRATEGY-2030"

N. Pryadilina

Summary. On September 14, 2018, the Government of the Russian Federation approved the "Strategy for the Development of the Forest Complex of the Russian Federation until 2030" (hereinafter "Strategy-2030") — the main planning document that should determine the vector of development of the Russian forest sector for many years to come. Until that moment, the Strategy for the Development of the Forest Complex of the Russian Federation for the Period up to 2020 (hereinafter referred to as the Strategy 2020) officially worked out on the eve of the financial crisis of 2008–2010, when high growth rates were inherent in all sectors of the economy, including the forest sector, and which were prolonged for the future without taking into account the uncertainties and risks that accompany economic development in the context of its globalization. Without approval of the "Strategy-2020" by the Government of the Russian Federation, it was not claimed as a strategic plan for the development of the forest sector. In this article, the author attempts to analyze whether the new strategy will become another plan on paper or it will be a really working long-term forest planning document.

Keywords: strategy, forestry sector, forestry, forest planning, demand, sectoral priorities, regional priorities.

Прядилина Наталья Константиновна

*К.э.н., доцент, ФГБОУ ВО «Уральский государственный лесотехнический университет» (г. Екатеринбург)
Lotos_nk@inbox.ru*

Аннотация. 14 сентября 2018 года Правительством РФ утверждена «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» (далее «Стратегия-2030») — основной документ планирования, который должен на много лет вперед определять вектор развития российского лесного сектора. До этого момента официально действовала «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020» (далее «Стратегия-2020»), разработанная в преддверии финансового кризиса 2008–2010 гг, когда всем отраслям экономики, включая лесной сектор, были присущи высокие темпы роста и которые были пролонгированы на будущее без учета тех неопределенностей и рисков, которые сопутствуют развитию экономики в условиях ее глобализации. Без утверждения «Стратегии-2020» Правительством Российской Федерации она осталась не востребована в качестве стратегического плана развития лесного сектора. В данной статье автором предпринята попытка проанализировать: станет ли новая стратегия очередным планом на «бумаге» или это будет действительно работающий документ долгосрочного лесного планирования. Ключевые слова: стратегия, лесной сектор, лесное хозяйство, лесное планирование, спрос, отраслевые приоритеты, региональные приоритеты.

Ключевые слова: стратегия, лесной сектор, лесное хозяйство, лесное планирование, спрос, отраслевые приоритеты, региональные приоритеты.

После развала СССР и вплоть до 1999 года российский лесной сектор находился в тяжелейшем структурном и финансовом кризисе, следствием которого стало падение объемов производства во всех отраслях. Возможности государства управлять лесным сектором, в том числе и через механизм планирования, сократились из-за проведенной приватизации предприятий лесной промышленности. В сфере государственного управления осталось только лесное хозяйство, материальную базу которого составляли земли лесного фонда, объявленные федеральной собственностью Лесным кодексом 1997 года [1], и лесхозы в статусе государственных учреждений.

Осуществленный в 1998 году дефолт национальной финансовой системы создал благоприятные условия для развития отраслей лесного сектора, имеющих экспортную ориентацию. С этого времени вплоть до финансового кризиса 2008–2010 гг. для всех отраслей лесного сектора были характерны высокие темпы роста объемов

производства, соразмерные с темпами роста валового внутреннего продукта [2].

Перед лесной промышленностью и лесным хозяйством открывались возможности для перевода их развития на прогнозируемую основу с определением целей, приоритетов и управленческих решений, превращающих отрасли лесной промышленности в высокодоходный сектор экономики. Именно эти обстоятельства инициировали процесс подготовки и утверждения документа стратегического планирования под названием «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020» [3] («Стратегия-2020»).

Основные недостатки «Стратегии-2020»

«Стратегия-2020», утвержденная приказами двух Министерств: Министерства сельского хозяйства, в подчинении которого на тот момент времени находилось лесное

хозяйство, и Министерства промышленности и торговли, без утверждения Правительством Российской Федерации, перешла в разряд тех документов, требования, к исполнению которых носят рекомендательный, а не обязательный характер. Отсутствие утверждения документа на уровне Правительства РФ означало, в первую очередь, устранение государства от ответственности за финансовую поддержку прямого выделения финансовых средств или создания условий, стимулирующих спрос на лесопroduкцию на внутреннем рынке.

В «Стратегии-2020» без должного обоснования были пролоббированы приоритеты развития целлюлозно-бумажной промышленности без учета ее сырьевого обеспечения и конкурентоспособности продукции на внутреннем и экспортном рынках (тем не менее, за годы действия «Стратегии-2020» не было построено ни одного целлюлозно-бумажного завода) [4].

После структурного и финансового кризиса 2008–2010 гг «Стратегия –2020» потеряла свое главное назначение — создание ресурсообеспеченных ориентиров для инновационного развития отраслей лесного сектора. Объемные показатели развития лесного сектора, установленные без учета глобальных процессов в сфере производства и потребления лесопroduкции, не прошли проверку их достоверности и обоснованности финансовым кризисом и оказались по ряду позиций со значительными отклонениями от фактически достигнутых. Несмотря на это никаких изменений в содержание «Стратегии-2020» внесено не было, и она осталась планом «на бумаге», без каких-либо обязательств со стороны органов государственной власти и бизнеса его выполнять.

С 2013 года ее действие было практически прекращено введением в практику долгосрочного планирования двух документов, утвержденных Правительством РФ: Основ государственной политики в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов до 2030 года [5] и Государственной программы развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2013–2020 гг [6].

«Стратегия-2020» не соответствовала целям и приоритетным задачам Основ, принятых после ее утверждения. А из всего перечня показателей, предусмотренных в «Стратегии-2020» и Государственной программы развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2013–2020 гг., значения совпадали лишь по одному показателю — доле инновационных разработок в общем объеме финансирования лесных научных исследований. Еще менее тесная связь отмечена у «Стратегии-2020» с государственными программами смежных отраслей.

В условиях антироссийских санкций изменились рыночные условия, но «Стратегия-2020» не актуализирова-

лась в части вопросов, касающихся импортозамещения в лесном секторе. При этом очевидно, что непременно надо было внести поправки в прогнозы по объемам как экспорта, так и импорта лесной продукции.

Анализ реализации «Стратегии-2020» выявил необходимость мониторинга и профессионального анализа спроса на лесопroduкцию на внутреннем и внешнем рынках и принятие решений по оптимальному размещению вновь вводимых мощностей в лесном секторе; обязательность участия государства в инвестиционных программах с приоритетом развития социальной и транспортной инфраструктуры; необходимость установки экономических и финансовых мер поддержки развития отдельных отраслей лесного сектора; важность контроля за выполнением показателей развития лесного сектора, содержащихся в документах стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях.

Анализ «Стратегии-2030»

Частично ошибки «Стратегии-2020» были учтены при подготовке нового стратегического документа «Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» [7] (далее «Стратегия-2030»). При этом был сохранен принцип необходимости разработки единой стратегии, включающей лесное хозяйство и лесную промышленность.

В названии «Стратегии-2030» корректно было бы заменить название «лесной комплекс» на «лесной сектор». Название «лесной комплекс» применительно к совокупности отраслей лесной промышленности и лесного хозяйства дано Госпланом СССР в начале 60-х годов прошлого века. Данное название выдавало желаемое за действительное, так как никакой комплексности или сбалансированности в развитии отраслей достигнуто не было, как нет этой комплексности, к сожалению, и в настоящее время [4].

Цели «Стратегии-2030», в общем и целом, увязаны с целями Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в РФ на период до 2030 года.

«Стратегия-2030» предусматривает три возможных сценария развития лесного сектора: «инерционный», «базовый» и «стратегический». Первый сценарий возможен только при сохранении тенденций роста, наблюдавшихся в последние годы в российской лесной промышленности, при этом два других сценария выглядят не вполне реалистичными.

Документ учитывает особенности развития лесного сектора в разных регионах страны, касающиеся ле-

соустройства, государственной инвентаризации лесов (ГИЛ), восстановления Авиалесохраны, реализации модели интенсификации лесопользования и воспроизводства лесов, совершенствования федерального лесного надзора. Предусматривает экономическую отдачу лесного хозяйства за счёт оптимального подхода к ценообразованию на ресурсы, стимулирования комплексного использования сырья, выпуска продукции с высокой добавленной стоимостью.

Следуя предлагаемым в «Стратегии-2030» мероприятиям, планируется к 2030 году увеличить вклад лесного сектора в экономику страны. Основные направления — развитие ориентированного на экспорт производства целлюлозы, рост выпуска тарного картона и санитарно-гигиенических изделий для внутреннего рынка, а также развитие ориентированного примерно в равной степени на внутренний рынок и на экспорт производства пиломатериалов, фанерно-плитных производств, мебели, деревянного домостроения.

В результате реализации «Стратегии-2030» к 2030 году ожидается, что прирост добавленной стоимости, создаваемой предприятиями сектора, составит 676 млрд. руб. в постоянных ценах, вклад лесного сектора в ВВП вырастет с 0,5% до 1,0%. Численность персонала, занятого в лесном секторе, вырастет с 500 до 820 тыс. чел. Налоговые поступления в бюджет вырастут с 91 до 189 млрд. руб. (в постоянных ценах).

Для преодоления стоящих перед лесным сектором вызовов и достижения целевого состояния развития лесного сектора до 2030 года будут реализованы стратегические инициативы по следующим направлениям: поддержка проектов развития перерабатывающих производств; стимулирование спроса и развитие рынков сбыта; обеспечение доступности существующей сырьевой базы; развитие кадрового, технологического и научного потенциала.

Большой раздел «Стратегии-2030» посвящен лесному хозяйству, но в нем нет практически ничего важного и конкретного, может быть за исключением момента фиксирующего передачу полномочий по лесоустройству с регионального на федеральный уровень. Мнения специалистов, по поводу происходящих в организации лесоустройства перемен расходятся — одни считают, что перевод его на федеральные рельсы улучшит ситуацию в лесном секторе, другие, видят в изменениях новые удобные схемы для коррупции.

Дальнейшее развитие информатизации в лесном хозяйстве, согласно «Стратегии-2030» должно идти по созданию новых всеобъемлющих отраслевых информационных систем ориентированных в первую очередь

на поддержку и удовлетворение не хозяйственников и гражданского общества, а должностных лиц органов управления лесами [8].

Так, «основным направлением развития лесного хозяйства должно стать создание информационной системы как единой платформы для обеспечения информационно-аналитической поддержки деятельности должностных лиц в области лесных отношений» [7].

Ориентация на потребности рынков в будущем и анализ трендов — принципиальное отличие «Стратегии-2030» от «Стратегии-2020». Тем не менее, при разработке «Стратегии-2030», так же как и при подготовке «Стратегии-2020» не предшествовало выполнение научных работ, обеспечивающих получение достоверной информации по следующим направлениям:

- ◆ оценка спроса на все виды продукции на внутреннем и экспортном рынках с его моделированием в зависимости от комплекса экономических и социальных факторов;
- ◆ установление укрупненных нормативов инвестиционных ресурсов, материальных, энергетических и трудовых затрат в зависимости от различных факторов;
- ◆ проведение расчетов по оптимизации структур лесного сектора в разрезе регионов, которые должны предшествовать рекомендациям по размещению отраслей и производств.

В настоящее время в ведении министерств и ведомств, отвечающих за перспективное планирование в лесном секторе на федеральном и региональном уровнях, отсутствуют научные организации, располагающие достаточным научным потенциалом для проведения на постоянной основе крупномасштабных экономических исследований в области текущего и перспективного планирования. Вместо системной организации научно-исследовательской деятельности на данном направлении практикуется «авральная» работа наспех созданных групп специалистов, состоящих преимущественно из чиновников, обеспечивающая выполнение поручений вышестоящих органов в минимально возможные сроки.

Для создания методологии перспективного лесного планирования необходимо привлечение высококвалифицированных специалистов, располагающих знаниями в области лесной экономики и лесного менеджмента.

Для того чтобы мероприятия в документах стратегического планирования были выполнены с ожидаемой эффективностью, лесное законодательство должно поддерживать нормы, обеспечивающие достижение запланированных экономических результатов. Это означает,

что создание нового лесного законодательства должно было предшествовать разработке и утверждению документов стратегического планирования.

В «Стратегии-2030» достаточно подробно проанализированы проблемы лесного сектора, при этом, несмотря на признание ряда проблем, «Стратегия-2030» не предлагает конкретных и действенных решений этих проблем. При этом базовая отрасль лесной промышленности — лесозаготовительная — была включена только в последнюю редакцию «Стратегии-2030», а анализ проблем и предложения по их устранению в этой отрасли отсутствуют.

В «Стратегии-2030» отсутствуют предложения по восстановлению практически полностью разрушенной лесной науки, а также предложения по восстановлению отечественного лесного машиностроения.

У «Стратегии-2020» был весомый козырь в виде механизма приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, которое Правительство России приняло в 2007 году [9]. В «Стратегии-2030», как один из механизмов предложен кластерный подход в лесном секторе. Предполагается, что кластеры первой очереди (до 2025 года) начнут формироваться в Красноярском крае, Вологодской области и Хабаровском крае. Во вторую (2025–2030 годы) войдут кластеры в Томской области, Свердловской области, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

По мнению руководителя лесного отдела «Гринпис» А. Ярошенко: «Стратегия, как и многие такого рода документы в прошлом, предусматривает главным образом экстенсивное развитие лесного комплекса, связанное с освоением остатков диких лесов и накопленных в них запасов древесины. Это прямо следует из перечня регионов, которые авторы документа считают наиболее перспективными для развития так называемых лесопромышленных кластеров» [8].

«Стратегия-2030», также как и «Стратегия-2020» не имеет гарантированного обеспечения финансовыми средствами для ее реализации, большая часть средств заявлена без какой-либо договоренности с финансирующими организациями. В идеале объемы привлекаемых финансовых ресурсов должны были быть отражены в «Стратегии-2030» отдельно по бюджетным ассигнованиям и инвестициям частного бизнеса с распределением по годам.

В основу «Стратегии-2030», как и всех остальных существующих федеральных и региональных стратегий, планов и программ, заложен менеджмент, определяющий отношения государства в лице федеральных и реги-

ональных органов власти с частным бизнесом на основе монополии федеральной собственности на лесной фонд и государственно-частного партнерства через аренду лесных участков. Но, при стратегическом планировании нельзя ограничиваться одним вариантом при организации использования лесов, унифицируя отношения государства с частным бизнесом посредством типовых договоров аренды лесных участков. Для минимизации рисков и неопределенностей целесообразно формировать мероприятия на многовариантной основе, но при этом сценарии, должны различаться не только выходными (целевыми) показателями, но институциональной организацией лесного сектора (например, организация концессионного лесопользования).

В «Стратегии-2030» остались нерешенными вопросы, связанные с формированием условий для участия граждан в принятии решений в области лесных отношений, как это широко принято в успешных лесных странах, таких как Финляндия, Швеция, США и др. [10].

Положительным моментом «Стратегии-2030» является обозначение важности, в целях более точной оценки экономической эффективности использования лесов и создания механизмов экономического стимулирования лесопользования, подготовки и внедрения нового подхода к определению ставок платы, который бы отражал экономическую сущность рыночной цены лесных ресурсов, но опять же нет конкретных шагов в данном направлении.

Кроме того, по мнению автора, в документе должны были прозвучать и моменты о пересмотре существующей системы распределения лесного дохода между федеральным бюджетом и бюджетом субъектов Российской Федерации, которая в настоящее время не в полной мере стимулирует эффективное исполнение последними переданных полномочий по организации лесопользования.

Примечательно, что разработчики «Стратегии-2020» опирались на официальные данные Росстата, в то время как в «Стратегии-2030» приведены в основном независимые экспертные оценки. Это означает, что никому не известно истинное положение дел в секторе: каковы точное количество предприятий и работников лесного сектора, объем выпускаемой продукции, действительная доля лесного сектора в ВВП страны [11].

Фактически разработка «Стратегии-2030» основана на устаревшей информации о лесных ресурсах страны, то есть у нее отсутствует фундамент. Кроме того, средняя реальная давность лесоустройства по стране превышает 15–20 лет. То есть лесные планы субъектов, принятые в 2008 году сроком на десять лет, должны

были быть пересмотрены и скорректированы в конце 2018 года (по некоторым субъектам федерации это не сделано до сих пор). И здесь снова возникает расхождение: «Стратегия-2030» базируется на данных о лесных ресурсах из лесных планов субъектов РФ, принятых в 2008 году (в некоторых субъектах РФ позднее), а лесные планы должны были обновлены, в том числе в части актуализации информации о лесном фонде во второй половине 2018 года.

В «Стратегии — 2030» остались не установленными отраслевые (что делать?) и региональные (где делать?) приоритеты в развитии лесного сектора. Решение данных вопросов возможно только на федеральном уровне и не должно быть отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Разработка долгосрочной стратегии — неблагоприятное дело, сопровождающееся большим количеством рисков. Главные риски, которых, необходимо избежать со «Стратегией-2030» — это неувязка стратегии с принятием текущих решений и отсутствие ответственности за стратегию, как это получилось со «Стратегией-2020».

В случае со «Стратегией-2030» ответственность за подготовку в части лесопромышленного сектора взял на себя Минпромторг, а в части лесного хозяйства — Минприроды и экологии РФ в лице Рослесхоза. Мониторинг и контроль за ее реализацией будут вести оба ведомства, причем на основе данных Росстата. Минпромторг и Рослесхоз должны учитывать степень достижения запланированных результатов, сроки реализации, факторы, повлиявшие на ход реализации стратегии, оценивать целевое использование выделенных бюджетных средств, объемы привлеченного внебюджетного финансирования и вносить предложения о необходимости корректировки стратегии.

До первого июня каждого года Минпромторг и Рослесхоз должны будут готовить доклад о реализации «Стратегии-2030» и размещать его в интернете, а затем представлять в Министерство экономического развития РФ. И тут возникает два вопроса: хватит ли у ведомств ресурсов, чтобы вести эту работу, которая должна выполняться непрерывно, а не время от времени и не превратится ли это в формальную бюрократическую отчетность. «Стратегия-2030» в виде просто документа не решает ровным счетом ничего. Необходима постоянная законодотворческая работа над ней, периодическое переосмысление ее положений и корректировка. Учитывая все, что произошло с самими ведомствами за последние десять лет, может оказаться так, что мониторинг просто некому и незачем будет вести, как это случилось со «Стратегией-2020». Такие события, как и многое другое, предсказать невозможно. Но очевидно, что ни одна

стратегия не может быть реализована, если не будет лидера, персонально отвечающего за ее исполнение [11].

К сожалению, в «Стратегии-2030» не даются рекомендации по совершенствованию системы управления лесным сектором. Сегодня вопросы, связанные с лесным сектором, рассматриваются в нескольких ведомствах — ими занимаются и в Минприроды и экологии РФ (Рослесхоз), и в Минэкономразвития, и в Минпромторге — получается что «у семи нянек дитя без глазу». Целесообразным представляется объединение лесных функций и полномочий Рослесхоза, Минпромторга (Минэкономразвития) в отдельный полноценный орган исполнительной власти.

Целесообразно было бы также на базе сохранившихся научных учреждений, проектных организаций, организаций, выполняющих лесоучетные работы создать специальное подразделение, координирующее деятельность по разработке документов перспективного и стратегического планирования с получением на эти цели бюджетного финансирования под выполнение государственного заказа. Работа данного подразделения должна быть организована на постоянной основе.

Заключение

Итак, по мнению автора, «Стратегия-2030» является достаточно стандартным — не прорывным документом, касающимся будущего российского лесного сектора. Подобных документов в разных секторах российской экономики за последние годы было принято предостаточно.

Недостатков при разработке «Стратегии-2030» также выявлено немало и основные из них обозначены в данной публикации. Автор считает, что главными упущениями при разработке «Стратегии-2030» стали три момента — во-первых, принятию новой стратегии не предшествовала замена лесного законодательства, в том числе, его важнейшего документа — Лесного кодекса Российской Федерации 2006 года [12], во-вторых, новая стратегия основана на устаревшей недостоверной информации о лесных ресурсах страны, и, в-третьих, в стратегии оказались так и не установлены отраслевые и региональные приоритеты в развитии лесного сектора, базирующиеся на использовании экономических критериев, которые должны противостоять принятию других решений под лоббистским давлением отдельных групп, представляющих частный бизнес и органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

Исходя из вышесказанного, вряд ли стоит надеяться на то, что «Стратегия-2030» станет по-настоящему рабочим документом долгосрочного лесного планирования и полноценной основой для разработки программ и планов развития лесного сектора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ (ред. от 24.07.2007) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13183/
2. Петров, А. П. Экономические отношения в лесном хозяйстве: из прошлого в будущее [Текст] / А. П. Петров: цикл лекций. — г. Пушкино, Московская область, ФАУ ДПО ВИПКЛХ. — 2016—98 с.
3. Приказ Минпромторга РФ № 248, Минсельхоза РФ № 482 от 31.10.2008 Об утверждении стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99108/
4. Петров А.П., Прядилина Н.К Лесное планирование: уроки стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2020 года// Экономика и предпринимательство. 2018. № 3 (92). С. 163—168.
5. Распоряжение Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. № 1724-р Об основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в РФ на период до 2030 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70361820/>
6. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013—2020 годы» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://base.garant.ru/70644228/>
7. Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2018 N1989-р (ред. от 28.02.2019) Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307428/
8. А. Ярошенко Правительство утвердило стратегию развития лесного комплекса до 2030 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=22751>
9. Постановление Правительства РФ от 30.06.2007 N419 (ред. от 09.06.2014) «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов» (вместе с «Положением о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов») [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54126/
10. Прядилина Н.К Стратегическое лесное планирование: опыт зарубежных стран// Инновации и инвестиции. 2018. № 2. С. 71—75.
11. И. Новоселов Кому бросает вызов «Стратегия развития лесного комплекса России до 2030 года»? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://lesprominform.ru/jarticles.html?id=4813>
12. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/

© Прядилина Наталья Константиновна (Lotos_nk@inbox.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Г. Екатеринбург