

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**на проект Государственной программы Республики Карелия**  
**«Воспроизводство и использование природных ресурсов**  
**и охрана окружающей среды»**

Карельский научный центр РАН считает несомненно полезной и заслуживающей положительной оценки работу, проделанную специалистами Министерства по природопользованию и экологии РК, связанную с подготовкой Государственной программы Республики Карелия «Воспроизводство и использование природных ресурсов и охрана окружающей среды в Республике Карелия».

Предложенный проект Программы включает в себя четыре подпрограммы («Воспроизводство и использование лесных ресурсов», «Воспроизводство минерально-сырьевой базы», «Использование и охрана водных объектов» и «Охрана окружающей среды»), имеющие крайне важное значение для Республики Карелия и включающие в себя комплекс мероприятий, создающих основу для устойчивого развития экономики Карелии, ее специализирующих отраслей (лесопромышленного и горнопромышленного комплексов), связанных с использованием лесных и минерально-сырьевых ресурсов. Кроме того, использование и охрана водных объектов, а также экология и охрана окружающей среды рассматриваются не только в качестве перспективных для республики секторов хозяйственной деятельности, в рамках которых могут быть созданы новые источники экономического роста, но и в качестве секторов, имеющих неопределимое социальное и культурно-нравственное значение.

Представленный на рассмотрение проект Государственной программы РК четко структурирован, основывается на обширном массиве данных о функционировании экономики республики с использованием критериев и индикаторов развития, рекомендованных федеральными органами государственной власти.

Вместе с тем, нам представляется необходимым указать на ряд замечаний и внести предложения, касающиеся доработки ряда положений, программных мероприятий и устранения «узких мест», имеющих в проекте госпрограммы. Ниже представлены наиболее важные на наш взгляд замечания и предложения, подготовленные на основе рассмотрения текста проекта госпрограммы, размещенного на Интернет-сайте Министерства.

1. Частные замечания и предложения, касающиеся содержания подпрограмм и конкретных программных мероприятий:

– Анализ объемов производства разнообразных продуктов переработки древесины, который занимает довольно существенное место в подпрограмме «Воспроизводство и использование лесных ресурсов» вряд ли имеет непосредственное отношение к процес-

сам воспроизводства и использования ресурсов, для которых важны преимущественно количество и ассортимент потребляемого древесного сырья (стр.10). В данном случае подпрограмма должна быть дополнена таким анализом.

– Особо охраняемые природные территории, созданные на территории Республики Карелия, навряд ли способны выполнять ключевую роль в поддержании экологического равновесия в регионе (как это указано в программе на стр. 14) по причине незначительности их суммарной площади (ООПТ занимают лишь 4,5% общей площади территории Республики Карелия).

– Поиск первопричины снижения объемов ликвидных рубок ухода в ликвидации лесхозов вряд ли правомерен; тем более его не стоит рассматривать в качестве одного из решающих аргументов в пользу их восстановления (которое само по себе представляется безусловно необходимым) (стр.15).

– Совершенно непонятно, какими мерами может быть обеспечен «прирост запасов общераспространенных полезных ископаемых», по определению являющихся невозобновляемым ресурсом (стр.21). Указание на это следует либо убрать из проекта госпрограммы, либо переформулировать, говоря не о приросте запасов, а об активизации геологоразведочных работ и увеличении доступных и экономически рентабельных к освоению общераспространенных полезных ископаемых.

– В качестве одного из приоритетов «государственной политики в сфере реализации Государственной программы» (требуется редактирование этой фразы!) в тексте совершенно обоснованно указывается на «улучшение породного состава лесных насаждений» (стр.17). Вместе с тем, какие-либо конкретные мероприятия, связанные с реализацией данного приоритетного направления, в тексте госпрограммы отсутствуют.

– Финансирование мероприятий подпрограммы «Воспроизводство и использование лесных ресурсов» спланировано без учета инфляционной составляющей с неуместной для подобных расчетов точностью (стр.29). Последняя также характерна для представления большинства относительных величин, характеризующих выполнение многих плановых показателей (стр. 36, а также таблицы). С учетом законодательно закрепленной обязанности арендаторов обеспечивать проведение комплекса лесохозяйственных мероприятий представляется необходимым одновременно привести (как минимум) расчетные объемы их финансирования со стороны арендаторов. Весьма странным выглядит полное отсутствие в таблице 6 объемов и источников финансирования всех мероприятий, касающихся сопровождения и поддержки развития лесной промышленности (эти данные должны были готовить соответствующие подразделения Министерства).

– В современных условиях, когда одним из ключевых приоритетов совершенствования системы государственного управления является создание «электронного правительства» и полная информатизация и автоматизация функций госуправления, крайне странным и непонятным выглядит то, что «государственный лесной реестр ведется на программном обеспечении, работающем в среде MS-DOS» (особенно с учетом того, что само понятие государственного лесного реестра и технология его ведения появились спустя многие годы после прекращения технической поддержки данной операционной системы) (стр. 30, 35).

– В тексте госпрограммы зачастую неправильно используются общенаучные термины и понятия. В частности, термин «самосознание» является философской категорией и не имеет никакого отношения к уровню понимания ответственности перед обществом, обычно обозначаемым термином «сознательность» (стр. 33, 34).

– Динамику объемов работ по лесовосстановлению, приведенную на стр. 34 в тексте госпрограммы, бессмысленно рассматривать в отрыве от данных о площадях сплошных рубок, являющихся основным источником пополнения лесокультурного фонда.

– Весьма странно смотрятся на одной странице (стр. 34) тезис о том, что «ухудшения состояния лесного фонда не прослеживаются» и утверждение, что «сокращение выращенного посадочного материала ... снижает качество и породный состав лесных насаждений». Эти фразы явно противоречат друг другу. Первопричиной данного явления вряд ли может являться «отсутствие научного обоснования объемов воспроизводства по видам лесовосстановления» (как это указано в тексте проекта госпрограммы на стр. 34), которое было в общем виде сформулировано для условий Республики Карелии еще в 70-е годы XX века и присутствовало в большинстве лесоустроительных проектов 80-х годов. Скорее она кроется в шаблонном подходе к выполнению плановых объемов лесовосстановительных работ, проектируемых на основе несовершенной нормативной базы.

– Формулировка «хорошая правовая и техническая оснащенность и мобильность преступных групп...» подразумевает существование организованной преступности в лесном секторе экономики республики (стр. 37). Вместе с тем, разница более, чем в 300 раз по сравнению с целевым показателем снижения незаконных рубок и общим объемом заготовок не позволяет сделать такого вывода. В любом случае целевой показатель должен быть дан по сравнению с «фоновым» значением (см. Приказ Рослесхоза №141 от 16.04.12).

– Перевод лесных культур в покрытые лесом земли, как самостоятельное мероприятие вряд ли может способствовать обеспечению многоцелевого, рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов (стр. 38). В то же время, без су-

ществленного увеличения площадей ухода за лесом трудно рассчитывать даже на простое поддержание существующей доли хозяйственно ценных насаждений в лесном фонде, который начнет поступать в рубку в конце планируемого периода.

– Приводимые в проекте госпрограммы данные о планируемых изменениях соотношения способов лесовосстановления (стр. 39) не дают адекватной картины, так как сравниваются (если верить заголовкам таблиц) разные единицы измерения – гектары с процентами. Из представленных данных соотношение способов лесовосстановления очень трудно понять, поскольку в одной таблице приведено «естественное зарастивание», а в другой «содействие естественному возобновлению», которые являются совершенно различными понятиями (стр.39).

– Так же, как и плановые объемы культур, количество выращиваемого посадочного материала необходимо рассматривать в совокупности с предполагаемыми объемами рубок (по возможности, с разделением на природные зоны, принципиально различающиеся по условиям лесовосстановления) (стр. 39).

– Предполагаемая по умолчанию обеспеченность подростом лесосек добровольно-выборочных рубок на наиболее продуктивных местообитаниях в реальности оказывается далеко не достаточной, поэтому в госпрограмме должен быть поставлен вопрос о дополнительных мерах содействия естественному возобновлению при этих видах рубок (стр. 40).

– Рекомендованная в программе переориентация потоков древесного сырья на переработку внутри республики (стр. 41) представляется безусловно необходимой. Однако следует указать на усиление в последние годы противоположной тенденции, для преодоления которой необходимо принятие политических решений на межрегиональном уровне.

– Тезис о том, что «разработка и принятие нормативных правовых актов, издаваемых в целях совершенствования государственного регулирования по вопросам воспроизводства и использования лесных ресурсов относится к федеральным полномочиям...» (стр. 23) никаким образом не стимулирует (а во многом даже противоречит) более эффективному выполнению функции Министерства, связанный с подготовкой и совершенствованием нормативно-правовой базы. В частности, он противоречит заявленной выше (стр. 23) «правоустанавливающей деятельности, направленной на подготовку проектов нормативных правовых актов по вопросам в сфере природопользования и экологии». Соответственно указанному тезису выглядит подпрограмма «Воспроизводство и использование лесных ресурсов», где в таблице 3а какие-либо инициативы, направленные на разрешение законодательных проблем и противоречий, полностью отсутствуют.

– В проекте госпрограммы отсутствуют какие-либо упоминания мероприятий, направленных на стимулирование и организацию добычи торфа и проведение сопутствующих мероприятий, которые считаются актуальными для развития энергетики Карелии и снижения ее энергодефицитности.

– Нам представляется, что планируемые объемы работ по мониторингу и реабилитации водных объектов (стр. 63) должны быть даны в сравнении с соответствующими потребностями в масштабах республики (по-видимому, с подразделением на категории очередности). В противном случае приводимые цифры ничего не говорят о значении госпрограммы для охраны и воспроизводства водных ресурсов.

– В проекте госпрограммы следовало бы сформулировать основы стратегии обращения с отходами и формирования сети полигонов ТБО и представить необходимые расчеты, которые служили бы ориентирами для планирования работы администраций соответствующих уровней.

2. Наряду с указанными выше замечаниями и предложениями частного характера, касающимися содержания разделов и мероприятий конкретных подпрограмм, считаем также необходимым высказать наиболее общие замечания и предложения относительно проекта госпрограммы в целом и подпрограмм, в частности.

– В проекте госпрограммы присутствует значительный дисбаланс в объемах финансирования подпрограмм. Из общего объема финансирования госпрограммы на период 2014–2020 годы (около 4,3 млрд. руб.) более 90% приходится на подпрограмму «Воспроизводство и использование лесных ресурсов», и менее 10% – на остальные три подпрограммы. Причем разница в объемах финансирования подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы» по сравнению с подпрограммой «Воспроизводство и использование лесных ресурсов» составляет 42 раза (в то время как доля горнопромышленного комплекса в общем объеме промышленного производства РК составляет около 40%). Разница в объемах финансирования по другим подпрограммам также является крайне высокой (по подпрограмме «Использование и охрана водных объектов» – 20 раз, подпрограмме «Охрана окружающей среды» – 31 раз). Подобное крайне неравномерное распределение финансирования по подпрограммам противоречит приоритетам экономической политики Правительства РК и стратегическим направлениям Концепции социально-экономического развития РК на период до 2017 года, направленным на уход от монопрофильности и диверсификацию экономики Карелии.

– В подпрограмме «Воспроизводство и использование лесных ресурсов» финансирование распределено равномерно на весь период ее реализации (2014–2020 гг.) по 558,7

млн. руб., что говорит о том, что оно не привязано к конкретным комплексам мероприятий, характеризующимся различной интенсивностью реализации и различными сроками выполнения, а распределено по годам реализации подпрограммы механическим путем. Сами мероприятия подпрограммы сформулированы слишком обще, что не дает возможности оценить эффективность реализации каждого из программных мероприятий.

– В таблицах мероприятий подпрограмм (в разделе «Последствия не реализации ведомственной программы и мероприятий») последствия невыполнения запланированных мероприятий указаны в слишком общей и неконкретной форме. По нашему мнению, в данной графе по каждому мероприятию должна быть дана количественная оценка возможных последствий их невыполнения (например, конкретное число не созданных рабочих мест или высвобождаемых работников, размер ущерба для бюджета РК, стоимостная оценка упущенной выгоды и убытков и т.д.). При их отсутствии или неконкретности формулировки существенно возрастает риск того, что при межведомственном согласовании и утверждении объема финансирования программы на очередной финансовый год, бюджетные ассигнования по ряду важных программных мероприятий могут быть уменьшены (либо секвестированы) в силу недопонимания их важности и возможных последствий, связанных с их невыполнением.

– В числе мероприятий подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы» отсутствуют мероприятия и проекты, направленные на создание новых точек экономического роста в горнопромышленном комплексе, стимулирование и повышение конкурентоспособности горнопромышленного комплекса Республики Карелия в целом. Динамика изменения объемов финансирования подпрограммы с 2014 по 2020 годы показывает, что в программе не заложен потенциал роста и, по сути, закрепляется существующее положение вещей (объем финансирования по годам учитывает лишь инфляционные ожидания). В этих условиях ожидать реального повышения конкурентоспособности горнопромышленного комплекса республики, к сожалению, не приходится. Кроме того, в рамках данной подпрограммы не предусмотрено никаких мер, связанных с разработкой и применением механизмов стимулирования глубокой переработки минерально-сырьевых ресурсов и создания производств высокотехнологичных продуктов на их основе на территории Республики Карелия. Проработка подобных механизмов в рамках госпрограммы крайне важна для РК, поскольку сегодня значительная часть добавленной стоимости, создаваемой в рамках ГПК, уходит за пределы республики. Подавляющее большинство компаний – недропользователей, работающих в Карелии, зарегистрированы на налоговой территории других регионов. Из республики вывозится, зачастую, лишь сырье и низко-

технологичная продукция (блочный камень, щебень), производственные мощности по комплексной переработки минерального сырья в Карелии фактически отсутствуют.

– Во всех подпрограммах отсутствуют программные мероприятия и проекты, связанные с проведением прикладных научных исследований, опытно-конструкторских разработок и их внедрением (прежде всего, в лесопромышленном и горнопромышленном комплексах, в сфере лесного хозяйства, в области использования и воспроизводства биологических ресурсов). В то же время принципы инновационного развития экономики Республики декларируются в Концепции и Программе социально-экономического развития Республики Карелия.

– Во всех четырех подпрограммах отсутствует оценка привлеченного (внебюджетного) финансирования, а также оценка влияния программных мероприятий на повышение инвестиционной привлекательности экономики Республики Карелия в целом и ее специализирующих секторов (ЛПК, ГПК), в частности.

– В отношении рассматриваемой госпрограммы (как, впрочем, и в отношении других госпрограмм РК) требуется более детальная проработка механизмов и процедур межведомственного согласования и реализации мероприятий, согласования и утверждения финансирования и контроля за исполнением финансовых бюджетных обязательств. Поскольку механизм госпрограмм предполагает внедрение метода программно-целевого планирования в деятельность министерств и ведомств РК, совмещенного с бюджетным процессом, то появляется опасность того, что главным распорядителем бюджетных средств (Министерством финансов РК) будет отдаваться безусловный приоритет тем программным мероприятиям, реализация которых обеспечивает краткосрочную бюджетную эффективность. В результате страдать будут, прежде всего, те программные мероприятия, которые имеют отсроченный (долгосрочный) экономический и бюджетный эффекты. Между тем, именно эти мероприятия направлены на реализацию стратегических целей и задач в области диверсификации и долгосрочного социально-экономического развития Республики Карелия.

Надо заметить, что это лишь некоторые наиболее важные замечания и предложения по совершенствованию госпрограммы. Учитывая, что рассматриваемая государственная программа является инструментом долгосрочного стратегического планирования, определяющим приоритеты Правительства РК в сфере природопользования и экологии, целесообразно было бы организовать более широкое общественное обсуждение данного документа. В любом случае ученые КарНЦ РАН готовы принять активное участие в дора-

ботке и корректировке госпрограммы (в т.ч. в плане устранения замечаний и практической реализации предложений, указанных выше).

**Подготовили:**

И.о. заместителя председателя КарНЦ РАН,  
по научной работе, директор Института  
экономики КарНЦ РАН д.э.н.  
yusaveliev@list.ru

Ю.В. Савельев

Зам. директора по научной работе  
Института леса КарНЦ РАН к.с.-х.н.

С.М. Синькевич

19.07.2013