

# Проблемы реализации национального проекта «Экология» в Российской Федерации

## Problems of implementation of the national project "Ecology" in Russian Federation

УДК 332.02

Получено: 04.11.2022

Одобрено: 26.11.2022

Опубликовано: 25.12.2022

**Лебедева М.А.**

Младший научный сотрудник,

Вологодский научный центр Российской академии наук

e-mail: lebedevamarina1@mail.ru.

**Lebedeva M.A.**

Junior Researcher

Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences

e-mail: lebedevamarina1@mail.ru.

### **Аннотация**

В последние несколько лет во многих странах мира особое внимание уделяется экологической повестке. В Российской Федерации важная роль в осуществлении многих ее мер отводится национальному проекту «Экология». Целью исследования стало определение проблем реализации национального проекта «Экология» в России. В ходе работы определено, что ключевыми проблемами в реализации национального проекта «Экология» стали: кардинальные изменения содержания и уровней целевых показателей; несогласованность целей и целевых показателей внутри нацпроекта; недостаточные обоснованность базовых значений и методическая проработанность целевых показателей; уменьшение реального финансирования, обусловленное высоким уровнем инфляции, а также введенные антироссийские санкции, запрещающие импорт некоторого наукоемкого оборудования. В заключение работы предложены рекомендации по решению указанных проблем: обеспечение соблюдения сроков разработки нормативно-правовой базы, заключения трансфертных соглашений; ввод ограничений на корректировку целевых показателей; сохранение уровня экологических требований и нормативов; учет инфляции при выделении финансирования из федерального бюджета; планирование возможности приобретения необходимого оборудования отечественного производства или его импорта из дружественных стран. Выполнение этих рекомендаций, на наш взгляд, будет способствовать более эффективной реализации нацпроекта, что благоприятно скажется на качестве жизни людей и социально-экономическом развитии России.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие; национальный проект «Экология»; зеленая повестка; отходы производства и потребления; управление эколого-экономическим развитием.

### **Abstract**

In the last few years, in many countries of the world, special attention has been paid to the environmental agenda. In the Russian Federation, an important role in the implementation of many of its measures is assigned to the national project "Ecology". The purpose of the work was to identify the problems of the implementation of the

national project "Ecology" in Russia. In the course of the work, it was determined that the key problems in the implementation of the national project "Ecology" were: cardinal changes in the content and levels of targets; inconsistency of goals and targets within the national project; insufficient validity of the basic values and methodological elaboration of the targets; a decrease in real financing due to high inflation, as well as anti-Russian sanctions imposed prohibiting the import of some high-tech equipment. At the end of the work, recommendations are proposed to solve these problems: to ensure compliance with the deadlines for the development of the regulatory framework, the conclusion of transfer agreements; the introduction of restrictions on the adjustment of targets, exceeding which is unacceptable; maintaining the level of environmental requirements and standards; accounting for inflation when allocating funding from the federal budget; planning the possibility of purchasing the necessary equipment of domestic production or its import from friendly countries. The implementation of these recommendations, in our opinion, will contribute to a more effective implementation of the national project, which will have a positive impact on the quality of life of people and socio-economic development of Russia.

**Keywords:** sustainable development; national project "Ecology"; green agenda; waste of production and consumption; management of ecological and economic development.

*Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № FMGZ-2022-0012 «Факторы и методы устойчивого социально-экономического развития территориальных систем в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды».*

## **Введение**

В современных условиях все большее внимание уделяется экологическим аспектам качества жизни. Это отражается и в «зеленой» повестке во многих странах мира. Так, в Евросоюзе в 2019 г. был принят «Европейский зеленый курс», важнейшей целью которого является углеродная нейтральность политического блока к 2050 г. [1; 2].

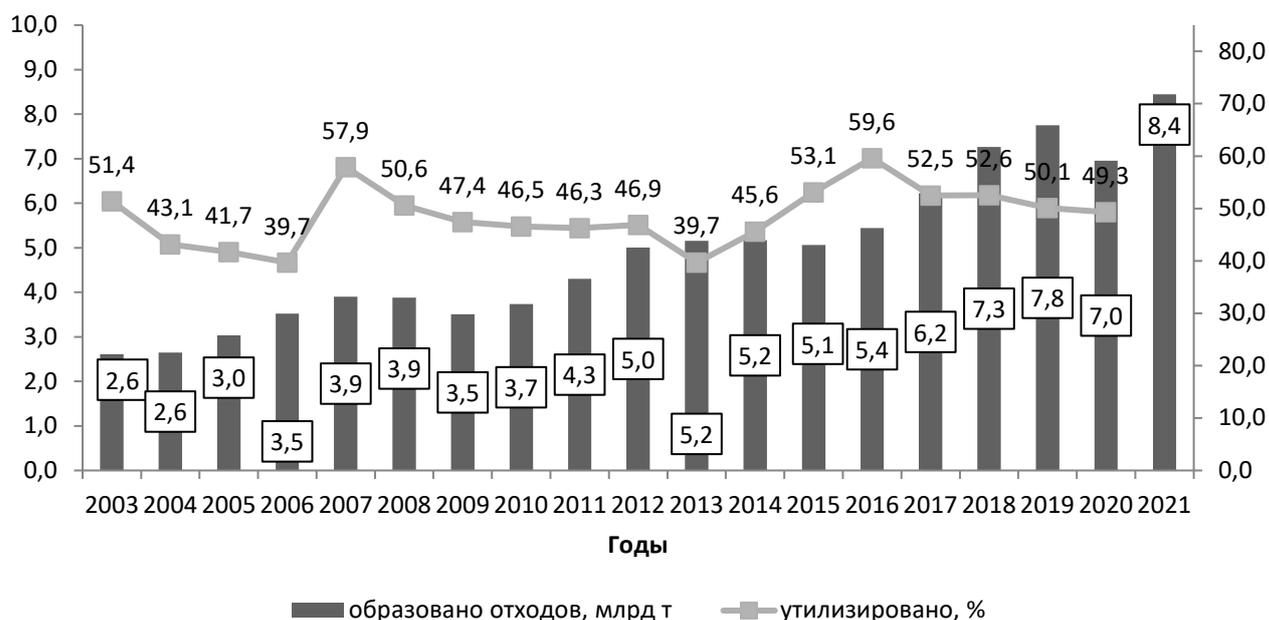
Китай (Китайская Народная Республика, КНР) в 2016 г. принял «Национальный план Китая по реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период 2030 года». За период с 2010 по 2021 г. КНР стала мировым лидером по приросту древесных насаждений, площадь которых превышает 70 миллионов гектаров. К 2019 г. выбросы углекислого газа в стране снизились на 48,1 процента по сравнению с показателем 2005 г. В Китае углеродной нейтральности планируют добиться к 2060 г. [3, 4].

В США к 2035 г. планируют отказаться от углеродной энергетики. В настоящее время Соединенные Штаты ежегодно добавляют в энергосистему около 2 процентных пунктов чистой энергии. К 2050 г. страны планируют стать углеродно нейтральными [5].

В России также зеленая повестка нашла проявление. В 2021 г. была разработана Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. К 2030 г. планируется снизить выбросы парниковых газов на 30% относительно уровня 1990 г., к 2050 г. – на 79%, в 2060 г. добиться углеродной нейтральности [5, 6].

Проявление повышенного интереса к экологии в России обусловлено не только международной зеленой повесткой, но и тем, что Россия – страна с богатейшим природно-ресурсным потенциалом, который является важнейшим фактором экономического развития. В настоящее время нефтегазовые доходы составляют около 38% (8,018 трлн руб.) доходной части федерального бюджета страны. За август 2022 г. в результате антисанкционных мер дополнительные

нефтегазовые доходы составили 489,3 млрд руб. Данные показатели возможны благодаря соответствующим возможностям природной среды на территории РФ, в связи с этим обеспечение и сохранение их надлежащего качества является задачей стратегической важности. Также решение экологических проблем для России непосредственно связано с его социально-экономическим благополучием [7]. Поэтому в 2018 г. был разработан национальный проект «Экология», который в настоящее время реализуется уже четвертый год. Однако экологические проблемы, на решение которых он был направлен, все также остаются нерешенными, среди них: загрязнение водных объектов, увеличение объема образования отходов производства и потребления (рис. 1), в том числе твердых коммунальных отходов, снижение уровня экологических требований. Так, образование твердых коммунальных отходов выросло с 210,4 млн м<sup>3</sup> в 2007 г. до 336 млн м<sup>3</sup> в 2020 г.



**Рис. 1.** Образование и утилизация отходов производства и потребления в год  
 Источник: Окружающая среда. Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11194>

Качество воды в водных объектах также нельзя назвать высоким. В 2020 г. высокий уровень загрязненности воды стабилизировался на 101 створе. Уровень загрязненности отдельными загрязняющими веществами превышал 25–30 предельно допустимых концентраций в 2017–2020 гг.

В связи с негативными аспектами реализации национального проекта целью данной работы является определение проблем реализации национального проекта «Экология».

### Основная часть

Национальный проект «Экология» является одним из ключевых инструментов достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни». В то же время, на наш взгляд, реализация нацпроекта может оказать позитивное влияние и на достижение другой национальной цели: «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» через ФП «Чистый воздух», ФП «Чистая страна» и ФП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» [8].

В 2019-2021 гг. нацпроект претерпел ряд изменений, а именно:

- срок реализации сдвинут с 2024 на 2030 г., в том числе ввиду

необходимости восстановления экономики после начала пандемии COVID-19 [9];

- из перечня федеральных проектов убран проект «Чистая вода», который теперь реализуется в рамках проекта «Жилье и городская среда»;
- расформирован ФП «Внедрение наилучшие доступные технологий»: мероприятия по внедрению наилучших доступных технологий стали частью проектов «Оздоровление Волги» и «Чистый воздух»;
- в 2022 г. добавлен новый федеральный проект «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды».

Реализация НП «Экология» дала ряд положительных результатов, в частности, восстановлены водные объекты Нижней Волги, протяженностью 779 км; ликвидировано 39 несанкционированных свалок в границах городов; увеличена площадь ООПТ федерального значения на 4,6 млн га, а количество их посетителей возросло до 10,6 млн чел.

Однако стоит отметить несколько негативных моментов, касающихся реализации нацпроекта. В первую очередь, это изменение формулировок целевых показателей, что затрудняет мониторинг их достижения за 2019–2021 гг. Примером тому служит изменение целевых показателей по числу городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха с 40 единиц до 12 таких населенных пунктов, у 4 из которых (Липецк, Медногорск, Омск, Череповец) на момент запуска нацпроекта уровень загрязнения атмосферного воздуха оценивался как «низкий». Кроме формулировок и значений целевых показателей, менялись и сроки их выполнения, что также несколько осложняет понимание того, насколько улучшилась ситуация.

У некоторых показателей, формулировки которых остались неизменными, были скорректированы плановые значения (табл. 1), для адаптации паспорта нацпроекта к изменяющимся условиям. При этом заметно, что показатели корректировались не только в сторону снижения плана. Например, «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги, нарастающим итогом» и «Увеличена площадь федеральных особо охраняемых природных территорий, нарастающим итогом, на млн га», наоборот, были увеличены, а, в конечном итоге, перевыполнены.

Таблица 1

**Основные результаты реализации национального проекта в 2019–2021 гг.**

№	Наименование показателя	Базовый 2018 г.	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
			П	Ф	П	Ф	П	Ф
1	Количество ликвидированных несанкционированных свалок в границах городов, ед.	0,0	16	16	42 (28)*	28	76 (42)	39
2	Количество ликвидированных наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, ед.	31	48	48	57 (58)	58	67 (66)	21
3	Площадь восстановленных водных объектов, нарастающим итогом, тыс. га.	-	2,7	3,4	6,4	8,	10,6	12,8
4	Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги, нарастающим итогом, км	28,7	32,0 (91,5)	97,2	159,2 (123,0)	299,4	230,0 (583,53)	779,4

6	Увеличена площадь федеральных особо охраняемых природных территорий, нарастающим итогом, на млн га.	-	3,0 (1,7)	2,3	3,5	1,2	4,0	4,6
7	Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов, %	7,0	12,0 (15,8)	29,7	27,0 (21,4)	38,1	38 (26,6)	-
8	Снижение объемов отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод нарастающим итогом, км <sup>3</sup>	-	3,2	3,2	2,9	2,9	2.58	2,481
9	Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений, %	73,0	64,4	80,70	72,8	94,3	80,4	109,5
10	Ущерб от лесных пожаров, млрд руб.	19,8	20,5	13,5	18,0	11,5	17,0	10,9
11	Снижение совокупного объема выбросов приоритетных загрязняющих веществ в городах-участниках проекта, %	100	100	70,2	97	68,3	95 (96)	-

В то же время в некоторых федеральных проектах отмечается несогласованность некоторых целей и целевых показателей. Так, в ранее реализуемом проекте «Чистая вода» цель сформулирована как «Повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения». В качестве целевых показателей для данной цели используются «Доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения» и «Доля городского населения Российской Федерации, обеспеченного, качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения». Целевых промежуточных показателей для мониторинга достижения цели относительно повышения качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованными современными системами централизованного водоснабжения нет. При переносе этого проекта в нацпроект «Жилье и городская среда» формулировки целевых показателей не изменились и их несогласованность с целями не устранена.

На данном этапе есть основания полагать, что существует значительный риск недостижения первоначальных целей нацпроекта не только из-за проблем реализации ряда мероприятий и возникающих обстоятельств (пандемия коронавируса), но и в силу изменения целевых показателей в новой редакции паспорта, их содержания.

Еще одной немаловажной причиной риска невыполнения плана являются изменения в финансировании реализации национального проекта. Объем финансового обеспечения нацпроекта «Экология» на 2019-2024 гг. по сравнению с первоначальным паспортом сократился на 284,2 млрд руб.: с 4041,04 до 3757,22 млрд руб. (или на 7%; табл. 2).

Таблица 2

## Объем финансового обеспечения нацпроекта на 2019 – 2024 гг.

Федеральный проект	Объем финансового обеспечения, млрд. руб.				
	Паспорт проекта на 24.12.2018	По данным на 27.01.2022		Изменение	
		В текущих ценах	В текущих ценах	В ценах 2018 г.	В текущих ценах
Чистая страна	124,2	93,1	79,7	74,9	64,2
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами	296,2	434,9	372,7	146,8	125,8
Инфраструктура для обращения с отходами I - II классов опасности	36,4	39,5	33,9	108,5	93,0
Чистый воздух	500,1	363,6	311,6	72,7	62,3
Чистая вода	245,1	-	-	-	-
Оздоровление Волги	205,4	188,9	161,9	92,0	78,8
Сохранение озера Байкал	33,9	26,2	22,5	77,3	66,2
Сохранение уникальных водных объектов	15,2	13,3	11,4	87,5	75,0
Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма	6,3	6,2	5,3	98,4	84,3
Сохранение лесов	151	150,6	129,1	99,7	85,5
Внедрение наилучших доступных технологий	2427,3	-	-	-	-
Итого	4041,4	3757,2	3219,8	93,0	79,7

Отчасти это обусловлено исключением ФП «Чистая вода» и снижением финансирования всех федеральных проектов за исключением «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами». Так, из федерального бюджета сокращение финансирования составило 232,2 млрд руб. (33,1%), в то же время увеличилось финансирование за счет внебюджетных источников с 3,206 до 3,245 трлн руб. Однако резкий рост инфляции 2019–2021 гг. практически полностью нивелировал это увеличение: бюджет в сопоставимых ценах был сокращен на 20%.

По итогам 2019 и 2020 гг. Счетной палаты РФ зафиксировано неполное освоение средств федерального бюджета по нацпроекту. На ноябрь 2021 г. бюджет национального проекта «Экология» исполнен всего на 44%, что составило 36,3 млрд руб. млрд из запланированных 81,6 млрд руб. В 2019 г. освоение средств составило 27,1%, причиной чего стала блокировка средств федерального бюджета по федеральному проекту «Чистый воздух» на сумму 10 986,6 млн руб., в том числе по причине их несвоевременного нормативно-правового обеспечения, а также отсутствия ряда практических мероприятий. В 2020 г. освоение средств составило 53,7%.

За все годы наименьшее освоение средств характерно для федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»: в 2019 г. – 0,0%, в 2021 г. – 0,7%. Эффективнее всего расходуются средства на федеральные проекты «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» (100%) и «Сохранение лесов» (92%).

Также относительно финансирования стоит весьма остро проблема привлечения внебюджетных средств. В 2019 г. компании инвестировали в

реализацию национального проекта только 11% от запланированных на этот год средств, в 2020 г. и того меньше – 2,7% [11].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ключевыми проблемами и рисками реализации нацпроекта «Экология» по итогам 2019–2021 гг. и на перспективу являются следующие.

- Изменения содержания и уровней целевых показателей.
- Несогласованность целей и целевых показателей внутри нацпроекта «Экология».
- Уменьшение реального финансирования, обусловленное высоким уровнем инфляции.

Кроме того, учитывая меры адаптации российской экономики к новым условиям, возникшим по причине ввода антироссийских санкций зарубежными странами и невозможность импорта ряда необходимых технологий и других наукоемких товаров, к данным проблемам можно добавить еще и риск смягчения ряда экологических требований, вследствие необходимости.

Среди упомянутых послаблений особого внимания заслуживают перенос на 31 декабря 2024 г. срока направления заявок на получение комплексных экологических разрешений (КЭР) 300 предприятиями, включенными в специальный перечень; перенос на 2 года требований по созданию систем автоматического контроля для объектов I категории предприятиями, уже получившими КЭР; разрешение осуществлять экономическую деятельность по обработке этана, сжиженного углеводородного газа и жидкой стали на территории особых экономических зон. Данные меры могут в определенной степени аннулировать достигнутые результаты в ходе реализации нацпроекта.

Что касается запрета экспорт, то с мая 2022 г. к вывозу в Россию из ЕС запрещены технологии / установки гидроочистки, технологии извлечения и очистки водорода, установки очистки хвостовых газов, аппараты для фильтрации или очистки жидкостей или газов.

### **Заключение**

Национальный проект «Экология», направленный на решение экологических проблем и улучшение качества жизни населения, столкнулся с рядом барьеров, указанных выше, в дополнение к этому на его реализацию косвенно влияют антироссийские санкции. Для решения обозначенных проблем, на наш взгляд, необходимо:

1. Обеспечить соблюдение сроков разработки нормативно-правовой базы, заключения трансфертных соглашений. Несвоевременная разработка нормативно-правовой базы, как правило, влечет за собой или некачественную (не соответствующую нормативам) реализацию мероприятий, или несвоевременное выполнение работ, или в целом их невыполнение по причине упущения благоприятных условий (например, погодных). То же относится и к срокам заключения трансфертных соглашений.

2. Для решения проблемы изменения значений целевых показателей по факту, необходимо разработать некоторые ограничения для их корректировки, превышение которых недопустимо.

3. Обеспечить сохранение уровня экологических требований и нормативов. Смягчение экологических нормативов и требований сможет свести к нулю ряд уже достигнутых результатов.

4. При выделении финансирования на следующий этап реализации проекта из федерального бюджета, важно индексировать направляемую сумму для нивелирования инфляционных процессов.

5. Отрастить в паспортах нацпроекта и региональных проектов аспект,

касающийся импортозамещения необходимого оборудования или его закупки из дружественных стран для достижения поставленных целей. В связи с ситуацией, сложившейся весной 2022 г., необходимо предусмотреть возможность организации отечественных разработок соответствующих экологических технологий, их производства и последующего применения в хозяйственной деятельности.

Устранение обозначенных проблем и рисков, на наш взгляд, будет способствовать не только своевременному и полному достижению главной цели нацпроекта – повышению уровня и качества жизни населения, но и преодолению рецессии в российской экономике.

### Литература

1. Fleming R.C., Mauger R. Green and just? An update on the ‘European Green Deal’ *European Environmental & Planning Law*, 2021. 18, 164–180. DOI: 10.1163/18760104-18010010
2. Leitão J. Ferreira J., Gonzalez E. Green Bonds, Sustainable Development and Environmental Policy in the European Union Carbon Market. *Business Strategy and the Environment*. 2021, no.30(4), 2077-2090 DOI:10.1002/bse.2733
3. He G., Lin J., Sifuentes F., Liu X., Abhyakar N., Phadke A. Rapid cost decrease of renewables and storage accelerates the decarbonization of China TMs power system. *Nature Communications*, 2010, 11, 1–9. DOI: 10.1038/s41467-020-16184-x
4. Liu Zh. Deng Zh., He, G., Wang H. Challenges and opportunities for carbon neutrality in China. *Nature Reviews Earth & Environment*. 2022. 3(2):141–155
5. Waldman S. Biden’s Infrastructure Plan Would Make Electricity Carbon-Free by 2035. *Scientific American*. 2021. April. <https://www.scientificamerican.com/article/bidens-infrastructure-plan-would-make-electricity-carbon-free-by-2035>. (Accessed 10.08.2022).
6. Порфирьев Б., Широков А., Колпаков А. Как пройти тур // Эксперт. 2021. № 4. С. 66–69.
7. Ускова Т.В., Лукин Е.В., Воронцова Т.В., Смирнова Т.Г. Проблемы экономического роста территории. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. С. 170.
8. Порфирьев Б.Н. Зеленая повестка: асимметричный ответ // Эксперт. 2021. № 18–19. С. 19–21.
9. Лебедева М.А. Направления эколого-экономического развития России // Вопросы территориального развития. 2020. Т. 8. № 5. DOI: 10.15838/tdi.2020.5.55.6 URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28749>.
10. Рубченко М.. Путин отложил срок реализации нацпроектов. *Ведомости*. 2020 URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/07/13/834504-prezident-otlozhit-natsproekti> (дата обращения: 25.06.2022).
11. Бодров В. Воздух, мусор, тормоза: почему пробуксовывает нацпроект «Экология» // Федерал Пресс. URL:<https://fedpress.ru/article/2803980/> (дата обращения 20.07.2022).