

## ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2220-6469-2024-18-4-18-28  
УДК 338.2(045)  
JEL F63, Q56, Q58

## Национальные цели развития в экологической сфере на период до 2036 года

Р.Н. Шпакова

Московский государственный институт международных отношений (МГИМО), Москва, Россия

### АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы показатели и задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в мае 2024 г. в рамках национальной цели «Экологическое благополучие». Установлено, что они необходимы для решения экологических проблем, зафиксированных в документах концептуального, доктринального и стратегического характера. Крайне положительным признан факт планируемого распространения мер радикального снижения вредных выбросов в атмосферу на все города с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха. Отмечены положения, требующие уточнения и детализации при разработке профильных федеральных проектов. Автор обращает внимание на необходимость увеличения плановых показателей лесовосстановления с учетом увеличения числа и объемов лесных пожаров в условиях меняющегося климата. Целесообразным представляется также дополнить природоохранные проекты мерами по восстановлению деградировавших земельных угодий в соответствии с положениями Стратегии экологической безопасности Российской Федерации.

**Ключевые слова:** национальные цели; национальные проекты; государственное стратегическое планирование; экологическая безопасность; охрана окружающей среды; загрязнение воздуха; отходы производства и потребления; неочищенные стоки; лесовосстановление; экологический туризм

**Для цитирования:** Шпакова Р.Н. Национальные цели развития в экологической сфере на период до 2036 года. *Мир новой экономики*. 2024;18(4):18-28. DOI: 10.26794/2220-6469-2024-18-4-18-28

## ORIGINAL PAPER

## National Goals of Environmental Development until 2036

R.N. Shpakova

Moscow State Institute of International Relations, Moscow, Russia

### ABSTRACT

The article analyzes the targets and tasks set by the President of the Russian Federation in May 2024 within the framework of the national goal “Environmental well-being”. It has been established that these targets and tasks fully meet the need to solve the prevailing environmental problems fixed in strategic documents of a conceptual, doctrinal and strategic nature. The fact of the planned extension of measures to radically reduce harmful emissions into the atmosphere to all cities with high and very high levels of air pollution has been recognized as extremely positive. The provisions requiring clarification and detail in the development of specialized federal projects are noted. It is proposed to pay attention to the increase in the planned indicators of reforestation, taking into account the observed increase in the number and volume of forest fires in a changing climate. It is also considered advisable to supplement environmental protection projects with measures to restore degraded land in accordance with the provisions of the Environmental Safety Strategy of the Russian Federation.

**Keywords:** national goals; environmental safety; national project; state strategic planning; environmental protection; air pollution; production and consumption waste; untreated wastewater; reforestation; eco-tourism

**For citation:** Shpakova R.N. National goals of environmental development until 2036. *The World of New Economy*. 2024;18(4):18-28. DOI: 10.26794/2220-6469-2024-18-4-18-28

© Шпакова Р.Н., 2024



## ВВЕДЕНИЕ

Переход к устойчивому развитию, несмотря на все трудности, с которыми приходится сталкиваться в его процессе, уже привел к серьезным изменениям в мировом распределении стратегических инвестиций и структурным сдвигам в мировой торговле.

Наша страна не остается в стороне от общемировых тенденций. Экологический фактор становится одним из важнейших в системе стратегических и оперативных планов развития российских компаний. Тем не менее экологическая ситуация пока сложная. Неблагополучной в этом плане считается территория, которая, хотя и составляет около 15% общей площади страны, тем не менее на ней сосредоточены большая часть населения, основные производственные мощности и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья<sup>1</sup>. Не удастся пока кардинально улучшить качество атмосферного воздуха в городах — промышленных центрах, высоки объемы сброса очищенных промышленных стоков в основные водные объекты, серьезной остается ситуация с накоплением отходов производства и потребления.

Экономические потери, вызванные ухудшением качества окружающей среды, оцениваются в 4–6% ВВП<sup>2</sup>.

В условиях неблагоприятной окружающей среды у населения ухудшается здоровье и повышается смертность, что влечет за собой негативные социальные и экономические эффекты.

С экономической точки зрения экологические программы становятся немаловажным фактором, который требует учета при стратегическом планировании вследствие неизбежного возрастания спроса на человеческие ресурсы со стороны производств по переработке отходов и различного рода сервисных служб. Так, например, подобный спрос на рабочую силу в Европейском союзе к 2030 г. составит около 700 тыс. чел. (рабочих мест) [1].

Таким образом, в сложившихся условиях экологическая составляющая неизбежно становится неотъемлемой частью государственного управления в целом и стратегического планирования в частности. Как справедливо отмечает Н. А. Пискулова, «экология все более превращается в часть государственной и международной стратегии и фактически

переплетается со всей системой государственного и международного регулирования» [2, с. 208].

Основой реализации экологической политики в нашей стране являются национальный проект «Экология»<sup>3</sup> и государственная программа «Охрана окружающей среды»<sup>4</sup>. В мае 2024 г. Указом Президента Российской Федерации актуализированы национальные цели развития до 2030 г. и на перспективу до 2036 г., в числе которых значится и ряд экологических направлений. Принятие нового пакета национальных целей осуществлено в период радикальной смены экономического курса страны. Как отмечает А. П. Прохоров, имеет место «продление реализации национальных проектов Российской Федерации в условиях новой модели экономического развития страны» [3, с. 18]. В подобных обстоятельствах возрастает потребность в рациональном и эффективном построении системы мероприятий в рамках будущих природоохранных федеральных проектов. Поэтому целесообразно рассмотреть место новых экологических инициатив Президента Российской Федерации в действующей системе охраны окружающей среды и рационального природопользования, их взаимосвязь с ранее действующими планами и проектами, а также выработать предложения по повышению эффективности их достижения и реализации.

### Материалы и методы

В ходе исследования использовались методы толкования нормативных актов, применялись стандартные аналитические процедуры в рамках сравнительного метода.

Структура работы основана на последовательном рассмотрении основных положений экологического раздела Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»<sup>5</sup> (далее — Указ 2024 г.).

### Результаты исследования

*Формирование экономики замкнутого цикла, обеспечивающей к 2030 г. сортировку 100% объема ежегодно образуемых твердых коммунальных отходов (ТКО), захоронение не более чем 50% таких отходов*

<sup>3</sup> URL: <https://ecologyofrussia.ru/proekt/>

<sup>4</sup> URL: [https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye\\_programmy/gosudarstvennaya\\_programma\\_rossiyskoy\\_federatsii\\_okhrana\\_okruzhayushchey\\_sredy\\_s\\_izmeneniyami/](https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_programmy/gosudarstvennaya_programma_rossiyskoy_federatsii_okhrana_okruzhayushchey_sredy_s_izmeneniyami/)

<sup>5</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542>

<sup>1</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879>

<sup>2</sup> Там же.

и вовлечение в хозяйственный оборот не менее чем 25% отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья.

В Указе 2024 г., в рамках достижения национальной цели «Экологическое благополучие», целевые показатели и задачи объединены в пять блоков, в первом из которых указаны относящиеся к сфере управления отходами производства и потребления. Там же обозначены целевые показатели и задачи федерального проекта «Экономика замкнутого цикла»<sup>6</sup>, принятого в рамках реализации одной из 42 стратегических инициатив Правительства Российской Федерации. Одна из заявленных целей включает формирование экономики замкнутого цикла. Термин «формирование» следует понимать как процесс, а не как его финал, так как экономика замкнутого цикла — это система, в основе которой — действия, касающиеся комплексного обращения с сырьем: от сокращения образования отходов до переработки, повторного использования и восстановления материалов [4].

В сфере управления отходами производства и потребления заявлена как общая цель — улучшение экологических условий для 750 тыс. россиян, проживавших на территориях с неблагоприятной экологической ситуацией, так и более конкретная — снижение объема образования отходов всех классов опасности на единицу внутреннего валового продукта в 1,6 раза. Следует отметить, что в предыдущих стратегических документах говорилось только о снижении объема образования *твердых коммунальных (бытовых)* отходов<sup>7</sup>. Затем меры по минимизации образования отходов были включены в федеральный проект «Экономика замкнутого цикла».

В Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ 2018 г.)<sup>8</sup> основной целью называлось эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех несанкционированных свалок в границах городов, для чего полагалось необходимым: а) формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами [что было предусмотрено Комплексной стратегией обра-

щения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами<sup>9</sup>] и б) создание эффективно функционирующей системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок. Несмотря на то что в формулировании цели упоминаются отходы производства и потребления, фактически в составе задач фигурируют только ТКО.

В Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее — Указ 2020 г.)<sup>10</sup> задача создания системы обращения с ТКО была продублирована, но с важным уточнением — добиться их 100%-ной сортировки и снижения объемов отходов, направляемых на захоронение, в 2 раза.

Цель Указа 2024 г. — «добиться захоронения не более чем 50% твердых коммунальных отходов» — выглядит как полное дублирование задачи из предыдущего стратегического документа, и можно сделать предварительный вывод о ее недостаточной амбициозности, особенно с учетом того, что в последние годы наметилась тенденция снижения объемов образования твердых коммунальных отходов и, соответственно, уменьшается максимальный запланированный объем захоронения.

Вовлечение определенной доли отходов производства и потребления в хозяйственный оборот — это некая новация, так как в предыдущих программах и проектах ее не было. В то же время в Указе 2018 г. говорилось о создании условий для вторичной переработки отходов, но это касалось только запрещенных к захоронению. Вовлечение большего количества отходов в хозяйственный оборот логически вытекает из цели сокращения тех, что направляются на захоронение.

В настоящее время основные мероприятия для достижения национальных целей и задач в сфере обращения с ТКО осуществляются в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»<sup>11</sup>. По состоянию на конец 2022 г., доля твердых коммунальных отходов, направляемых на сортировку, составила 49,9% (по плану на 2024 г. — 50,2%), а направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обра-

<sup>6</sup> URL: [https://news.solidwaste.ru/wp-content/uploads/2022/07/EZTs\\_pasport.pdf](https://news.solidwaste.ru/wp-content/uploads/2022/07/EZTs_pasport.pdf)

<sup>7</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70345114/>

<sup>8</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/>

<sup>9</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70345114/>

<sup>10</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210/>

<sup>11</sup> URL: [https://economy.samregion.ru/upload/iblock/4b7/Pasport-FP-Formirovanie-kompleksnoy-sistemy-obrashcheniya-s-tyverdyimi-kommunalnymi-otkhodami-\\_red.-ot-21.12.18\\_.pdf](https://economy.samregion.ru/upload/iblock/4b7/Pasport-FP-Formirovanie-kompleksnoy-sistemy-obrashcheniya-s-tyverdyimi-kommunalnymi-otkhodami-_red.-ot-21.12.18_.pdf)



ботку (сортировку), в общей массе образованных ТКО в 2022 г. — 81,7% (по плану — 92,4%)<sup>12</sup>.

Необходимо отметить, что показатель доли захоронения ТКО, несмотря на относительный порядок его исчисления, по сути, имеет абсолютный характер: он никак не зависит от базового уровня и не допускает разночтений в порядке исчисления. Методика учета захороненных твердых коммунальных отходов определена, и сведения об их объемах регулярно публикуются. В то же время показатель доли сортировки ТКО потребует уточнения при разработке федерального проекта, направленного на достижение данной цели. Дело в том, что в классификации видов деятельности в сфере обращения с отходами, установленной Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»<sup>13</sup>, сортировка, как таковая, отсутствует. Этапом в обращении с отходами является обработка, включающая в себя, наряду с сортировкой, их разборку и очистку. Очевидно, что при разработке конкретных проектных мероприятий необходимо опираться на понятия, принятые в законодательстве и обусловленные технологически.

Если же говорить о «вовлечении в хозяйственный оборот отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья», то, признавая такую краткость вполне допустимой при формулировке национальной цели, необходимо отметить, что и здесь, при разработке соответствующего федерального проекта, потребуется уточнение содержания данного понятия. Этот вывод основывается на том факте, что существует несколько методов рационального повторного использования отходов, применение которых зависит от их вида. В Федеральном законе от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» под утилизацией отходов подразумевается:

- применение отходов по прямому назначению (рециклинг);
- возврат отходов в производственный цикл после определенной подготовки (регенерация);
- извлечение из отходов полезных компонентов (рекуперация);
- использование твердых коммунальных отходов в качестве возобновляемого источника энергии.

Очевидно, что все эти методы различаются по технологической сложности, объемам требу-

емых инвестиций, размерам и стоимости полезного выхода. При постановке задач и разработке мероприятий федерального проекта необходимо учесть эти нюансы и конкретизировать задание с целью повышения общей эффективности. Если же в качестве целевого индикатора оставить долю направленных на утилизацию отходов, могут возникнуть риски некомплексного или исключительно объемного подходов.

Необходимо уделить наибольшее внимание экономическим механизмам, так как действующие пока не в полной мере отвечают требованиям активизации извлечения вторичных ресурсов — в частности, не стимулируют затраты на рециклинг [5, с. 53].

Для разработки эффективной программы важно также учитывать дифференциацию по уровню переработки и утилизации отходов, который колеблется в пределах от «0» в Забайкальском и Алтайском краях, Кировской, Рязанской областях и еще 14 регионах до 33,3% в Московской области<sup>14</sup>.

Еще более разительно расхождение в уровне обработки (сортировки) ТКО. Если в 13 регионах бытовой мусор не сортируется вообще, то в Москве, Тамбовской и Тюменской областях он обрабатывается на 100%, а в Орловской области и Республике Калмыкия — на 99,7 и 98,4% соответственно<sup>15</sup>.

Такой проблемный момент, как существенная степень дифференциации регионов по целевым параметрам, затрудняющая выработку универсальных механизмов достижения поставленных целей и задач, уже неоднократно отмечался в научных и экспертно-аналитических публикациях [6, 7]. Это приводит к тому, что для одних регионов поставленные задачи, ориентированные на средние целевые показатели, будут, скорее всего, недостижимы в пределах горизонта планирования, для других — не будут иметь стимулирующего значения в связи с уже достигнутым уровнем.

*Поэтапное снижение к 2036 г. в 2 раза выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха.*

В настоящее время проблема загрязнения воздушной и водной среды стоит достаточно остро. Необходимость ее решения была заявлена еще в Экологиче-

<sup>12</sup> URL: <https://2022.ecology-gosdoklad.ru/>

<sup>13</sup> URL: <https://base.garant.ru/12112084/>

<sup>14</sup> Расчеты автора по URL: <https://rpn.gov.ru/>

<sup>15</sup> Там же.

ской доктрине Российской Федерации<sup>16</sup>. Загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов определены в качестве угроз в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года<sup>17</sup>, где, в частности, признается необходимым:

а) предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, восстановление водных экосистем;

б) предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах.

В первоначальной редакции государственной программы планировалось снижение объема выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников на единицу валового внутреннего продукта в 2,2 раза (база — 2007 г.). Мероприятия по сокращению выбросов в атмосферу должны были привести к уменьшению количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха (индекс загрязнения атмосферного воздуха (ИЗА) >7) в 2,7 раза и улучшению экологических условий для 36,1 млн россиян, проживавших в городах, соответствующих названным условиям.

В Указе 2018 г. речь уже шла о пусть не кардинальном, но снижении уровня загрязнения атмосферного воздуха только в крупных промышленных центрах при уменьшении совокупного объема выбросов не менее чем на 20% в наиболее загрязненных городах. Список из 8 городов, где ставилась цель радикально снизить уровень загрязнения атмосферного воздуха, был расширен до 12, а затем действие проекта распространилось еще на 29.

В числе задач значилось внедрение всеми объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду, наилучших доступных технологий для его максимально возможного снижения.

В Указе 2020 г. не было подобной детализации — только национальная цель, сформулированная в самом общем виде: снижение в 2 раза объемов выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду (относительно фактического объема выбросов в 2020 г.). Следует отметить, что данный показатель не нашел своего отражения в профильном федеральном проекте. Вместо него индикатором выступает снижение совокупного объема выбросов в городах —

участниках проекта (т.е. разработчики фактически поддержали концепцию, принятую в Указе 2018 г.), которое к концу 2022 г. составило 88,9%, при плане — 92,0% (если базовое значение 2018 г. принять за 100%)<sup>18</sup>.

Как видим, в 2024 г. цель, связанная с сокращением выбросов в атмосферный воздух, сформулирована точно так же, как и в Указе 2020 г., с тем лишь уточнением, что сокращение выбросов должно затронуть в первую очередь города с высоким и очень высоким уровнем загрязнения. Если задачи профильного федерального проекта в этот раз будут в полной мере соответствовать сформулированной национальной цели, это следует расценить как очевидный прогресс. Дело в том, что применяемый в настоящее время подход, согласно которому мероприятия по радикальному сокращению выбросов распространяются только на участников проекта (при не вполне понятной методике отбора этих участников), не в полной мере соответствует масштабам задач, достойных общенационального уровня [8]. Концепция же снижения выбросов в атмосферу наиболее опасных загрязняющих веществ во всех городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха, как представляется, в большей степени соответствует общенациональному уровню. Фактически речь идет о попытке глобального, в масштабах страны, снижения степени загрязнения атмосферного воздуха в городах. Важным обстоятельством является также то, что, если в варианте действующего в настоящее время федерального проекта «Чистый воздух»<sup>19</sup> речь идет о снижении выбросов в целом, без конкретизации по степени их вреда и опасности для здоровья людей, то национальная цель в Указе 2024 г. предлагает сосредоточиться на сокращении самых вредных и опасных, что представляется более рациональным и эффективным.

По факту, из всех городов — участников проекта — в одном из них загрязнение стало меньше очень высокого уровня, но в целом по стране число тех, где высокое и очень высокое загрязнение атмосферного воздуха, возросло: по данным Росприроднадзора, количество городов с ИЗА > 14 (очень высокое загрязнение) в 2022 г., по сравнению с 2016 г., увеличилось вдвое (с 20 до 40), а с ИЗА > 7 (высокое загрязнение) — почти втрое (с 44 до 129)<sup>20</sup>. Таким образом, круг потенциальных объектов для

<sup>16</sup> URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/official\\_documents/1688732/](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1688732/)

<sup>17</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879>

<sup>18</sup> URL: [https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/gosudarstvennyy\\_doklad\\_o\\_sostoyanii\\_i\\_ob\\_okhrane\\_okruzhayushchey\\_sredy\\_rossiyskoy\\_federatsii\\_v\\_2022\\_/](https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2022_/)

<sup>19</sup> URL: [https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy\\_proekt\\_ekologiya/federalnyy\\_proekt\\_chistyy\\_vozdukh/](https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/federalnyy_proekt_chistyy_vozdukh/)

<sup>20</sup> Там же.



включения в новую редакцию федерального проекта достаточно широк. Положение осложнилось в 2021 г. в результате пересмотра в сторону снижения предельно допустимых концентраций (ПДК) по ряду загрязняющих веществ, из-за чего изменились оценки степени загрязнения атмосферного воздуха в городах. Фактически речь идет об их ужесточении, что предъявляет повышенные требования к задачам будущего федерального проекта.

В 29 населенных пунктах Российской Федерации в рамках федерального проекта «Чистый воздух» проводится эксперимент по квотированию выбросов загрязняющих веществ на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 07.07.2022 № 1852-р<sup>21</sup>, установившему перечень населенных пунктов, включенных в эксперимент, и этапы его проведения, в 2024 г. должны быть завершены сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха и оценка рисков для здоровья человека, а в 2025 г. — разработаны и утверждены комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Реализация этих планов рассчитана до конца 2030 г. С учетом указанного горизонта планирования очевидно, что работа по реализации мероприятий должна быть включена и в новый федеральный проект.

*Ликвидация до конца 2030 г. не менее чем 50 опасных объектов накопленного вреда окружающей среде. Утилизация и обезвреживание к 2036 г. не менее чем 50% общего объема отходов I и II классов опасности.*

В Указе 2018 г. говорилось о необходимости создания современной инфраструктуры, обеспечивающей обращение с отходами I и II классов опасности. Очевидно, постановка задачи в Указе 2024 г., требующей утилизации и обезвреживания не менее 50% общего объема такого рода отходов, базируется на том, что соответствующая инфраструктура создана.

Среди национальных целей в Указе 2020 г. значилась ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, которая была и в числе задач, поставленных перед правительством. В актуализированном варианте 2024 г. конкретизировано количество объектов накопленного вреда, подлежащих ликвидации, однако не уточняется, классифицируются ли они как наиболее опасные.

При реализации федерального проекта «Чистая страна»<sup>22</sup> количество ликвидированных несанкционированных свалок в границах городов достигло 58 (по плану — 57), а ликвидированных объектов накопленного вреда — 74 (по плану — 74). К 2030 г. запланировано ликвидировать еще 50 объектов накопленного вреда, что означает продолжение работ в данном направлении.

В рамках мероприятий федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I–II класса опасности»<sup>23</sup> Росприроднадзор отчитывается о степени готовности производственно-технической инфраструктуры по обработке и обезвреживанию опасных отходов на 35,7%; к концу 2024 г. данный показатель должен составить 100%. Кроме того, до этого срока необходимо утвердить федеральную схему, а также информационную систему учета и контроля обращения с отходами I и II классов опасности. Доля обезвреженных отходов в общем объеме отходов I и II классов опасности должна быть не менее 65%. Если эти задачи будут решены, то провозглашенная в новом стратегическом цикле цель — добиться утилизации и обезвреживания 50% объема отходов I и II опасности — представляется несколько заниженной.

*Снижение к 2036 г. в 2 раза объема неочищенных сточных вод, сбрасываемых в основные водные объекты, сохранение уникальной экологической системы озера Байкал.*

В Стратегии экологической безопасности одним из важнейших направлений экологической политики признано предотвращение дальнейшего загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах и восстановление водных экосистем.

В Указе 2018 г. ставилась цель повысить качество питьевой воды для населения, а одной из задач выступала экологическая реабилитация водных объектов, включая сокращение загрязненных сбросов в Волгу. В качестве общей задачи значилось сохранение уникальных водных объектов, что наряду с озером Байкал включает также реализацию мероприятий по очистке прибрежной территории крупнейших российских рек: Волги, Дона, Оби, Енисея, Амура, Урала, Печоры, и озер: Телецкого, Ладожского, Онежского.

В Указе 2020 г. число объектов, подлежащих экологическому оздоровлению, было существенно

<sup>22</sup> URL: <http://static.government.ru/media/files/B3JtWzMSWVAHKTd6plVchwnOLWEYmF9f.pdf>

<sup>23</sup> URL: [https://dprea.adm-nao.ru/media/uploads/userfiles/2019/03/01/Отходы\\_I\\_II\\_классов\\_опасности\\_Паспорт\\_Q7P1XNH.pdf](https://dprea.adm-nao.ru/media/uploads/userfiles/2019/03/01/Отходы_I_II_классов_опасности_Паспорт_Q7P1XNH.pdf)

<sup>21</sup> URL: <https://base.garant.ru/404967269/>

снижено. К таковым были отнесены: река Волга, озера Байкал и Телецкое. В отдельные федеральные проекты выносились мероприятия по экологическому оздоровлению реки Волги и сохранению озера Байкал. В федеральный проект «Сохранение уникальных водных объектов» консолидировались мероприятия по оздоровлению Телецкого озера и ряда географических объектов, не упомянутых в Указе 2020 г.: Ладожского, Онежского озер и рек: Дон, Обь, Енисей, Амур, Урал, Печора. При этом по отчетным материалам Росприроднадзора не всегда можно предметно судить, на каких именно водных объектах проводятся очистные мероприятия<sup>24</sup>.

Снижение объема загрязненных сточных вод, отводимых в Волгу, идет с опережением плановых показателей (по итогам 2022 г. — 2,20 км<sup>3</sup> против 2,42 км<sup>3</sup> — по плану), а в отношении объектов Байкальской природной территории — в соответствии с планом.

В Указе 2024 г. обращает на себя внимание неопределенное понятие «основные водные объекты». При разработке соответствующего профильного федерального проекта необходимо учесть, что, как и в предыдущие годы, наибольший уровень загрязнения имеет место на водных объектах в бассейнах рек Волги и Оби. На них приходится около 60% случаев высокого и экстремально высокого загрязнения. Также к объектам, испытывающим повышенную нагрузку от загрязнений, относятся реки Нева, Днепр, Амур, Енисей, Дон и другие<sup>25</sup>.

*Сохранение лесов и биологического разнообразия, устойчивое развитие особо охраняемых природных территорий и создание условий для экологического туризма во всех национальных парках.*

Сокращение биологического разнообразия и, как следствие, — разрушение целостности экосистем — в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года признано одним из четырех глобальных вызовов<sup>26</sup>. Соответственно, главным условием выступает «сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной

и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата». Приоритетным направлением указано «расширение мер по сохранению биологического разнообразия, в том числе редких и исчезающих видов животных, растений, других организмов, среды их обитания, а также развитие системы особо охраняемых природных территорий». Основным индикатором определена «доля площади особо охраняемых территорий всех уровней в общей площади территории Российской Федерации».

В документе предполагается увеличение доли площади территории Российской Федерации, занятой особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) всех уровней, до 13,5% (за базовую величину принимается площадь, занятая ООПТ в 2007 г.).

В Указе 2018 г. в рамках национальной цели сохранения биологического разнообразия планировалось создание не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий. При постановке задач говорилось об увеличении площади таких территорий на 5 млн га. Эта цель почти достигнута: на конец 2022 г. количество федеральных особо охраняемых территорий увеличилось на 17 ед. по отношению к базовому значению 2018 г., а к концу 2024 г. его планируется довести до 24 ед.

В Указе 2020 г. задача сохранения лесов не упоминалась, а в Указе 2018 г. — ставилась в рамках национальной цели сохранения биологического разнообразия, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений.

Для решения данной проблемы разработан федеральный проект «Сохранение лесов»<sup>27</sup>, где основным показателем выступает лесистость территории страны. Его базовое значение по состоянию на 2020 г. — 46,4%, и эта доля должна быть сохранена. Основные мероприятия проекта — лесовосстановление и лесоразведение — направлены на ликвидацию негативных последствий естественной гибели лесов и их использования в народном хозяйстве. В ходе их реализации ежегодно фактическое отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших насаждений превышает плановое. Так, например, было в 2022 г.: 119,2% против 85,6% — по плану. При сохранении содержания мероприятий, положительно, в целом, себя зарекомендовавших, в новом федеральном

<sup>24</sup> URL: [https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/gosudarstvennyy\\_doklad\\_o\\_sostoyanii\\_i\\_ob\\_okhrane\\_okruzhayushchey\\_sredy\\_rossiyskoy\\_federatsii\\_v\\_2022/](https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/gosudarstvennyy_doklad_o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii_v_2022/)

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879>

<sup>27</sup> URL: [https://economy.samregion.ru/upload/iblock/4fd/Pasport-FP-Sokhranenie-lesov\\_red.-ot-21.12.18\\_.pdf](https://economy.samregion.ru/upload/iblock/4fd/Pasport-FP-Sokhranenie-lesov_red.-ot-21.12.18_.pdf)



проекте потребуются корректировки объемов лесовосстановительных работ в большую сторону, с учетом увеличения числа и площади лесных пожаров на фоне ухудшающихся климатических условий.

Также в целях сохранения биологического разнообразия в Указе 2018 г. ставилась задача создания в национальных парках инфраструктуры для экологического туризма, который в большей степени, чем другие виды туризма, соответствует концепции устойчивого развития. Во-первых, он содействует повышению социально-экономического благополучия местных сообществ, вовлеченных в рекреационную деятельность, во-вторых, привлекаемые средства «способствуют развитию программ охраны окружающей среды на ООПТ, разработке и апробации новых подходов по сохранению природного наследия» [9, с. 282]. В Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года<sup>28</sup> экологический туризм выделен в качестве одного из приоритетов, требующих для своего развития специальных мер государственной поддержки. В документе поставлены следующие задачи: рост посетителей ООПТ к 2035 г. до 16 млн чел. и реализация модели экологического туризма на территории не менее чем половины национальных парков. По данным Росприроднадзора, в 2022 г. количество посетителей ООПТ уже достигло 14,0 млн чел. (в 2018 г. было 6,0 млн чел.).

Сейчас среди национальных целей не значится показатель, характеризующий рост числа посетителей ООПТ, но, очевидно, что, если таковой будет использован при разработке федерального проекта, приведенный выше, — 16 млн чел. к 2035 г. — целесообразно пересмотреть в большую сторону с учетом уже достигнутого фактического уровня. Увеличение посещаемости обусловлено расширением доступности национальных парков для экологического туризма: в новой редакции национальных целей ставится задача создания условий для него во всех национальных парках.

Кратко остановимся на экономической эффективности реализации национального проекта «Экология».

Его финансирование было запланировано в объеме 4041 млрд руб., из которых 701,2 млрд (17,4%) — средства из федерального бюджета, 133,8 млрд (3,3%) — из бюджетов субъектов Российской Федерации, а 3206,1 млрд (79,3%) — из внебюджетных источников.

Проверки хода реализации проекта, проведенные Счетной палатой РФ, выявили ряд проблем с его финансированием. В частности, ее аудиторы в сотрудничестве с независимыми экспертами пришли к выводу о недостаточности запланированных финансовых ресурсов для достижения целей, поставленных в национальном проекте «Экология»<sup>29</sup>.

В ряде случаев была выявлена существенная корректировка мероприятий в части переносов сроков их проведения, что влекло за собой снижение уровня исполнения расходов федерального бюджета на эти мероприятия (в частности, это касается федерального проекта «Оздоровление Волги»<sup>30</sup>). В качестве причин аудиторами названы недостатки планирования мероприятий федеральных проектов. Также имели место случаи нецелевого расходования средств в ряде регионов, в частности, при реализации федерального проекта «Чистая вода».

Одна из важнейших проблем — фактическое отсутствие детально проработанного механизма привлечения внебюджетных средств, роль которых в финансировании мероприятий проекта весьма значительна. Особенно это касается федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий»<sup>31</sup>, бюджет которого (2427,3 млрд руб.) был запланирован на 98,9% состоящим из внебюджетных источников. Возможно, отсутствие определенности с внебюджетным финансированием привело к тому, что 31 декабря 2020 г. данный федеральный проект был завершен досрочно, а мероприятия, связанные с переходом крупных промышленных объектов на наилучшие доступные технологии, перенесены в другие: «Чистый воздух» и «Оздоровление Волги».

В последние два года реализации была проведена корректировка объемов средств, выделяемых на мероприятия проекта из федерального бюджета, что выразилось в снижении финансирования примерно на 10%. Наиболее значительное сокращение коснулось проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» — на 50–56%, а у проектов «Чистый воздух», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» в 2023–2024 гг. финансирование уменьшилось на 4–26,6%.

<sup>29</sup> URL: <https://base.garant.ru/77408125/>

<sup>30</sup> URL: <https://ksp.r52.ru/ru/11/?nid=892&a=entry.show>

<sup>31</sup> URL: <https://ecologyofrussia.ru/proekt/vnedrenie-nailuchshih-dostupnyh-tehnologij/>

<sup>28</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72661648/>

При этом проект «Чистая страна» в 2023 г. получил на 4,2% больше средств, а в 2024 г. — на 37%, в то время как другие: «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов» практически не претерпели изменений<sup>32</sup>.

Если говорить о формализованной обобщенной оценке эффективности реализации национального проекта «Экология», то такая попытка была предпринята Е.Б. Тютюкиной. По результатам применения оригинальной методики, основанной на учете соотношения между уровнем выполнения всех целевых показателей и уровнем выполнения планового объема финансирования за год по каждому из федеральных проектов, входящих в национальный проект «Экология», автором сделан вывод о том, что эффективным в период 2019–2021 гг. являлось финансирование только пяти из восьми («Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Чистый воздух», «Оздоровление Волги» и «Сохранение озера Байкал») [10].

Таким образом, в силу разных причин финансирование национального проекта «Экология» в целом не отличается стабильностью и соответствием проектным заданиям, что не могло не сказаться на эффективности его реализации. Аудиторами Счетной палаты РФ и представителями научного и экспертного сообществ высказан ряд предложений по совершенствованию процесса планирования и механизмов финансирования проекта, которые целесообразно учесть при разработке новой редакции.

Подводя итог краткому анализу нового пакета национальных целей в сфере экологии, необходимо затронуть еще один существенный пласт экологических проблем, решение которых, к сожалению, не нашло пока воплощения ни в действующих проектах, ни во вновь поставленных целях и задачах. Речь идет о проблеме сохранения земельных ресурсов.

В Экологической доктрине РФ заявлено о необходимости внедрения экологически обоснованных методов использования земельных ресурсов, сохранения и восстановления естественного плодородия почв. В Стратегии экологической безопасности отмечается, что сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв, воздействию негативных процессов: водной и ветровой эрозии, заболачива-

ния, подтопления и пр., а площадь земель, утративших свою хозяйственную ценность, составляет более 1 млн га. В 27 субъектах Российской Федерации происходит опустынивание земель, которому в той или иной степени подвержено более 100 млн га.

В этой связи следует отметить, что роль сельскохозяйственного производства в экономике Российской Федерации неуклонно растет. Оставаясь главной компонентой продовольственной безопасности страны, сельское хозяйство (и в первую очередь зерновой комплекс) становится все более значимым источником экспортных доходов Российской Федерации. При сохранении негативных тенденций в динамике состояния земельных ресурсов дальнейшее активное наращивание сельскохозяйственного производства может оказаться под вопросом. Учитывая, что, как показывает практика, возможно существенное расширение направлений экологической политики, полагаем целесообразным разработку специального федерального проекта, в котором нашли бы отражение мероприятия по оздоровлению земельных ресурсов.

## ВЫВОДЫ

Целевые показатели и задачи, поставленные в Указе 2024 г., полностью отвечают вызовам в сфере экологии, зафиксированным в стратегических документах концептуального, доктринального и стратегического характера. При этом приоритетными являются проблемы, решение которых предполагается в рамках достижения национальной цели «Экологическое благополучие»: генерация отходов производства и потребления (включая ТКО), существование объектов накопленного вреда и образование отходов высоких классов опасности, выбросы вредных загрязняющих веществ в атмосферу, сброс неочищенных сточных вод в основные водные объекты, угрозы биологическому разнообразию и сохранению лесов. Однако масштаб этих проблем требует продолжения приложения усилий по их решению в ближайшей стратегической перспективе, чем и обусловлена актуализация национальных целей в сфере экологии с последующим принятием профильных федеральных проектов как основных форматов консолидации практических усилий в достижении поставленных целей.

В большинстве случаев целевые показатели и задачи являются актуализацией заявленных ранее. Хотя, например, цель, состоящая в том, чтобы к 2030 г. добиться захоронения не более 50% ТКО,

<sup>32</sup> URL: <https://tass.ru/ekonomika/15834185>



выглядит недостаточно амбициозной, так как уже на конец 2022 г. на захоронение было отправлено 82% ТКО, и работы по сокращению идут с опережением плана.

При разработке федеральных проектов технологическую терминологию, использованную в формулировании национальных целей, необходимо привести в соответствие с законодательством (например, в профильном законодательстве не упоминается сортировка — этапом является обработка, включающая, наряду с сортировкой, разборку и очистку отходов). Кроме того, потребуется детализация содержания некоторых понятий, использованных при формулировании национальных целей, таких как «основные водные объекты». В то же время «вовлечение в хозяйственный оборот отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья» подразумевает возможность использования разных технологических подходов, существенно различающихся по сложности, объему требуемых инвестиций и выходу полезного продукта.

Кроме того, при выработке мероприятий федеральных проектов необходим учет сложившейся дифференциации регионов по степени переработки и сортировки отходов.

Важным шагом вперед, по сравнению с действующим в настоящее время подходом, состоящим в распространении мер радикального снижения выбросов загрязняющих веществ только на ограниченное число городов, видится озвученная в новом пакете национальных целей концепция, касающаяся всех городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха. Это представляется более рациональным и эффективным.

Задача сохранения лесов в рамках действующих программных и проектных мероприятий решается с опережением плановых заданий, но при сохранении в целом успешно зарекомендовавших себя подходов, в профильном федеральном проекте необходимо предусмотреть существенное наращивание объемов лесовосстановления с учетом увеличения числа и объемов лесных пожаров в условиях меняющегося климата.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ciobanu G., Groaznicu L.P., Răducanu D., Gombos C.C. Macroeconomic strategies and policies impacting the decarbonization of economies in the member countries of the European Union. *European Journal of Sustainable Development*. 2023;12(3):139–151. DOI: 10.14207/ejsd.2023.v12n3p139
2. Пискулова Н.А. Влияние экологического фактора на мировое экономическое развитие. *Вестник МГИМО-Университета*. 2010;(6):208–214.
3. Прохоров А.П. Перспективы реализации национальных проектов Российской Федерации на период 2025–2030 годов с учетом новой модели экономического развития. *Мир новой экономики*. 2024;18(1):18–26. DOI: 10.26794/2220–6469–2024–18–1–18–26
4. Kara S., Hauschild M., Sutherland J., McAloone T. Closed-loop systems to circular economy: A pathway to environmental sustainability? *CIRP Annals*. 2022;71(2):505–528. DOI: 10.1016/j.cirp.2022.05.008
5. Тагаева Т.О. Реформирование управления деятельностью по ликвидации отходов в РФ. *ЭКО: всероссийский экономический журнал*. 2020;(9):46–61. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2020–9–46–61
6. Шпакова Р.Н. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении как целевой показатель в национальных проектах и региональных стратегиях социально-экономического развития. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2021;(84):165–186. DOI: 10.24412/2070–1381–2021–84–165–186
7. Изотова Г. Большинство проблем национальных проектов пока не решены. Счетная палата Российской Федерации. 19.12.2019. URL: <https://ach.gov.ru/news/galina-izotova-bolshinstvo-problem-natsionalnykh-proektov-poka-ne-resheny>
8. Шпакова Р.Н. Региональные и иные проблемы разработки и реализации федерального проекта «Чистый воздух». *Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник*. 2021;(16–1):1129–1134.
9. Никанорова А.Д. Нормативно-правовые проблемы развития экологического туризма на особо охраняемых природных территориях в Российской Федерации. Кружалин В.И., ред. Туризм и рекреация: фундаментальные и прикладные исследования. Тр. XV Междунар. науч.-практ. конф. Тверь: ТвГУ; 2020:279–287.
10. Тютюкина Е.Б. Эффективность финансирования национального проекта «Экология»: оценка, проблемы, решения. *Бизнес. Образование. Право*. 2023;(4):156–160. DOI: 10.25683/VOLBI.2023.65.838

## REFERENCES

1. Ciobanu G., Groaznicu L.P., Răducanu D., Gombos C.C. Macroeconomic strategies and policies impacting the decarbonization of economies in the member countries of the European Union. *European Journal of Sustainable Development*. 2023;12(3):139–151. DOI: 10.14207/ejsd.2023.v12n3p139
2. Piskulova N.A. The influence of the environmental factor on global economic development. *Vestnik MGIMO-Universiteta = MGIMO Review of International Relations*. 2010;(6):208–214. (In Russ.).
3. Prokhorov A.P. Prospects for the implementation of national projects of the Russian Federation for the period 2025–2030, taking into account the new model of economic development. *Mir novoi ekonomiki = The World of the New Economy*. 2024;18(1):18–26. (In Russ.). DOI: 10.26794/2220-6469-2024-18-1-18-26
4. Kara S., Hauschild M., Sutherland J., McAloone T. Closed-loop systems to circular economy: A pathway to environmental sustainability? *CIRP Annals*. 2022;71(2):505–528. DOI: 10.1016/j.cirp.2022.05.008
5. Tagaeva T.O. Reforming of waste management activities in the Russian Federation. *EKO: vserossiiskii ekonomicheskii zhurnal = ECO Journal*. 2020;(9):46–61. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-9-46-61
6. Shpakova R.N. Life expectancy at birth as a target in national projects and regional socio-economic development strategies. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik = Public Administration. E-Journal*. 2021;(84):165–186. (In Russ.). DOI: 10.24412/2070-1381-2021-84-165-186
7. Izotova G. Most of the problems of national projects have not yet been solved. Accounts Chamber of the Russian Federation. Dec. 19, 2019. URL: <https://ach.gov.ru/news/galina-izotova-bolshinstvo-problem-natsionalnykh-proektov-poka-ne-resheny> (In Russ.).
8. Shpakova R.N. Regional and other problems of the development and implementation of the federal project “Clean Air”. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya. Ezhegodnik*. 2021;(16-1):1129–1134. (In Russ.).
9. Nikanorova A. Legal problems of the ecotourism development in specially protected natural areas in the Russian Federation. In: Kruzhalin V.I., ed. *Tourism and recreation: Fundamental and applied research*. Proc. 15<sup>th</sup> Int. sci.-pract. conf. Tver: Tver State University; 2020:279–287. (In Russ.).
10. Tyutyukina E.B. Efficiency of financing of the national project “Ecology”: Evaluation, problems, solutions. *Biznes. Obrazovanie. Pravo = Business. Education. Law*. 2023;(4):156–160. (In Russ.). DOI: 10.25683/VOLBI.2023.65.838

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



**Раиса Николаевна Шпакова** — кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры регионального управления и национальной политики факультета управления и политики, Московский государственный институт международных отношений (МГИМО), Москва, Россия

**Raisa N. Shpakova** — Cand. Sci. (Geography), PhD, Associate Professor at Regional Governance and National Policy Department, Moscow State Institute of International Relations, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0002-9916-0113>  
[aglaonema2012@gmail.com](mailto:aglaonema2012@gmail.com)

*Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.*  
*Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.*

*Статья поступила 23.07.2024; после рецензирования 15.08.2024; принята к публикации 05.09.2024.*  
*Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.*  
*The article was received on 23.07.2024; revised on 15.08.2024 and accepted for publication on 05.09.2024.*  
*The author read and approved the final version of the manuscript.*