

Научная статья

УДК 502.17(1/9)

JEL H610, K320, O120

DOI 10.25205/2542-0429-2025-25-2-47-63

Некоторые итоги реализации национального проекта «Экология»

Ольга Петровна Бурматова

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН
Новосибирск, Россия

burmatoва.op@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8377-9464>

Аннотация

В последние годы одним из основных путей реализации стратегического подхода в экологической сфере в России являлся национальный проект «Экология» (2018–2024 гг.). В статье дан анализ основных направлений и полученных результатов его реализации. Показано, что, с одной стороны, изначальные замыслы проекта были слишком оптимистичными, не учитывающими должным образом имеющиеся возможности и ограниченные сроки для осуществления заявленных мероприятий. С другой стороны, в процессе реализации проекта был допущен ряд серьезных просчетов, приведших к срыву целого ряда его важных целей. Анализ результатов реализации нацпроекта «Экология» позволил выявить основные причины его неудач, среди которых, в частности, отмечены следующие: для осуществления первоначально намеченных планов не были сформированы необходимые базовые условия с учетом долгосрочного развития; недостаточно тщательно проработаны предусмотренные в проектах цели и задачи с позиций возможности их достижения; недооценен системный характер взаимосвязанности экономических, экологических и технологических целей развития; не оправдался сделанный Правительством РФ расчет на экологически ориентированную и экологически осознанную деятельность отечественного бизнеса; не был налажен должный контроль и персональная ответственность за исполнение целевых показателей проектов и др. На примере двух федеральных проектов «Оздоровление Волги» и «Сохранение озера Байкал» показан ряд системных недоработок данных проектов. Высказаны соображения относительно причин плачевной ситуации, сложившейся с очистными сооружениями. Отмечены необходимые меры, осуществление которых позволит избежать допущенных ошибок в будущем и создаст необходимые предпосылки для успешного достижения запланированных результатов продолжения проекта до 2030 года.

Ключевые слова

национальный проект, технологическая модернизация производства, наилучшие доступные технологии, природоохранные мероприятия, экологический контроль

© Бурматова О. П., 2025

Финансирование

Исследование выполнено по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках проекта «Региональное и муниципальное стратегическое планирование и управление в контексте модернизации государственной региональной политики и развития цифровой экономики» № 121040100283-2.

Для цитирования

Бурматова О. П. Некоторые итоги реализации национального проекта «Экология» // Мир экономики и управления. 2025. Т. 25, № 2. С. 47–63. DOI 10.25205/2542-0429-2025-25-2-47-63

Some Results of the Implementation of the National Project “Ecology”

Olga P. Burmatova

Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS
Novosibirsk, Russian Federation

burmatova.op@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8377-9464>

Abstract

In recent years, one of the main ways of implementing a strategic approach in the environmental sphere in Russia has been the national project “Ecology” (2018–2024). The article provides an analysis of the main idea, directions and results of its implementation. It is shown that, on the one hand, the initial plans of the project were too optimistic, not taking into account the available opportunities and limited time frames for the implementation of the declared activities. On the other hand, a number of serious miscalculations were made in the process of implementing the project, which led to the failure of a number of its important goals. An analysis of the results of the implementation of the national project “Ecology” made it possible to identify the main reasons for its failures, among which, in particular, the following were noted: the necessary basic conditions were not formed to implement the originally planned plans, taking into account long-term development; the goals and objectives provided for in the projects were not thoroughly worked out from the standpoint of the possibility of their achievement; the systemic nature of the interconnectedness of economic, environmental and technological development goals was underestimated; the Russian Government’s expectation of environmentally oriented and environmentally aware activities of domestic business did not come true; proper control and personal responsibility for the implementation of project targets were not established, etc. A number of systemic shortcomings of these projects are shown using the example of two federal projects, “Volga Recovery” and “Preservation of Lake Baikal”. Considerations have been made regarding the reasons for the deplorable situation with wastewater treatment plants. Necessary measures are noted, the implementation of which will allow avoiding the mistakes made in the future and will create the necessary prerequisites for the successful achievement of the planned results of the continuation of the project until 2030.

Keywords

national project, technological modernization of production, best available technologies, environmental measures, environmental control

Funding

The article was prepared in accordance with the research and development plan of the Institute of Economics and Industrial Engineering of the Siberian Branch of RAS “Regional and municipal strategic planning and management in the context of the modernization of state regional policy and development of the digital economy» – Project № 121040100283-2.

For citation

Burmatova O. P. Some Results of the Implementation of the National Project “Ecology”. *World of Economics and Management*, 2025, vol. 25, no. 2, pp. 47–63. DOI 10.25205/2542-0429-2025-25-2-47-63

Введение

В рамках стратегического развития России в соответствии с указом Президента РФ № 204¹ в 2018 г. были утверждены 16 приоритетных национальных проектов (НП), одним из которых стал НП «Экология» со сроками реализации с 01.10.2018 г. по 31.12.2024 г. В 2024 г. данный проект продлен до 2030 г. под названием «Экологическое благополучие».

Исходная структура НП «Экология» предусматривала широкий охват экологических проблем от охраны окружающей среды и улучшения состояния различных экологических систем до оценки воздействия на природную среду различных отраслей экономики, технологической модернизации производства, развития экологического туризма и улучшения качества жизни людей.

В своем начальном варианте НП «Экология» представлял собой, на наш взгляд, комплексный проект, нацеленный на решение широкого круга актуальных экологических проблем, включая:

- снижение загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов,
- обеспечение населения чистой питьевой водой,
- строительство новых очистных сооружений с использованием передовой технологической базы,
- утилизацию отходов,
- восстановление лесов,
- внедрение наилучших доступных технологий с учетом их импортозамещения,
- формирование системы экологического мониторинга и др.

Необходимые для решения перечисленных проблем мероприятия были структурированы в 11 федеральных проектов (ФП)². По состоянию на конец 2024 г. НП «Экология» (с учетом многочисленных корректировок целевых показателей с точки зрения их числа и количественных оценок, а также с позиций изменения состава мероприятий в ходе исполнения проекта) включал 10 ФП³. По сравнению с первой редакцией НП произошли следующие изменения:

1) появился новый ФП «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды» (введен в 2022 г., но без бюджетного финансирования);

2) ФП «Чистая вода» переведен в состав другого нацпроекта – «Жилье и городская среда»;

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

² Исходный состав федеральных проектов в НП «Экология»: 1) «Чистая страна», 2) «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», 3) «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности», 4) «Чистый воздух», 5) «Чистая вода», 6) «Оздоровление Волги», 7) «Сохранение озера Байкал», 8) «Сохранение уникальных водных объектов», 9) «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», 10) «Сохранение лесов», 11) «Внедрение наилучших доступных технологий».

³ Состав ФП в НП «Экология» на конец 2024 г.: 1) «Чистая страна», 2) «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», 3) «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности», 4) «Чистый воздух», 5) «Оздоровление Волги», 6) «Сохранение озера Байкал», 7) «Сохранение уникальных водных объектов», 8) «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», 9) «Сохранение лесов», 10) «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды».

3) ФП «Внедрение наилучших доступных технологий» расформирован по другим ФП в связи с объявлением моратория на его финансирование из федерального бюджета.

Первоначально финансирование НП «Экология» на весь период его осуществления предусматривало 4041,0 млрд руб., из них на долю федерального бюджета отводилось 701,2 млрд руб. (17,4 %), на долю бюджетов субъектов РФ – 133,8 млрд руб. (3,3 %) и на долю внебюджетных источников – 3206,1 (79,3 %). При этом на реализацию проекта «Внедрение наилучших доступных технологий» предназначались максимальные ассигнования: 60,1 % всех средств, предназначенных для нацпроекта «Экология», из них бюджетных – 27,3 млрд руб. (0,7 %) и внебюджетных – 2400,0 млрд руб. (59,4 %)⁴. В дальнейшем показатели финансирования ежегодно корректировались⁵.

В соответствии с исходной концепцией НП «Экология» реализация включенных в него мероприятий могла бы позволить, на наш взгляд, заметно улучшить экологическую обстановку в регионах и стране в целом, преодолеть многие давно назревшие проблемы в экологической сфере, усовершенствовать инструменты экологической политики и механизмы привлечения инвестиций на экологизацию производства и т. д. Тем самым предполагалось существенное продвижение в направлении обеспечения экологического благополучия в российских регионах и, в конечном счете, создание реальных предпосылок для улучшения здоровья людей и создания комфортных условий жизни. К сожалению, не всем запланированным благородным намерениям было суждено осуществиться.

Проблемы реализации национального проекта «Экология»

Анализ результатов реализации НП «Экология» с позиций как оценки трудностей и препятствий на пути решения поставленных в нем целей и задач, так и выявления слабых сторон организационно-управленческих подходов к его разработке и осуществлению, а также подходов к выделению субсидий регионам и освоению средств на мероприятия нацпроекта позволяет выделить ряд серьезных просчетов и ошибок, приведших, на наш взгляд, к тому, что целый ряд важных целей проекта не был достигнут.

Причины неудач нацпроекта «Экология» обусловлены, на наш взгляд, следующими обстоятельствами.

1. Для осуществления первоначально намеченных планов не были сформированы необходимые базовые условия с учетом долгосрочного развития. Речь идет прежде всего о создании базы (или хотя бы предпосылок) для разработ-

⁴ Фактически бюджет НП «Экология» за шесть лет (2018-2024 гг.) составил 1344 млрд руб. (т.е. 33,3 % от запланированного).

⁵ Воздух, мусор, тормоза: почему пробуксовывает нацпроект «Экология». URL: <https://fedpress.ru/article/2803980>. (дата обращения 30.01.2025); В ближайшие два года бюджет нацпроекта «Экология» уменьшат на 10 %. URL: <https://nia.eco/2022/09/23/46970>. (дата обращения 30.01.2025); В Госдуме подвели итоги реализации нацпроекта «Экология». URL: https://forumeco.ru/conf2025/press-center/news/LN/V_Gosdume_podveli_itogi_realizatsii_natsproekta_Ekologiya. (дата обращения 30.01.2025); Финансирование федерального проекта «Чистый воздух» сократили почти наполовину // Ведомости. 2023. 12 окт. (дата обращения 30.01.2025)

ки и внедрения ресурсосберегающих, энергоэффективных и экологически безопасных технологий; формировании работающих механизмов стимулирования реального перехода на инновационные технологии, в том числе привлечения частных инвестиций в природоохранную сферу; организации на предприятиях систем оперативного автоматизированного экологического мониторинга и т. д.

Другими словами, были недостаточно проработаны стратегические аспекты реализации природоохранных мероприятий с акцентом на инновационные принципы развития с учетом глубокого анализа стартовых условий проекта; особенностей и приоритетов отдельных регионов; увязки долгосрочных целей и задач различных проектов и их практического приложения к условиям регионов реализации с учетом их экономической и экологической специфики; создания единой системы управления и принятия решений в рамках всего национального проекта. Соответственно, в проект были заложены потенциальные риски для достижения намеченных результатов по повышению качества окружающей среды как основного итога государственного управления в экологической сфере.

2. Недооценка системного характера взаимосвязанности экономических, экологических и технологических целей развития. В нацпроекте слабо прослеживается комплексность и взаимосвязь поставленных целей; реализация ФП, составляющих нацпроект «Экология», осуществлялась в значительной мере автономно при отсутствии эффекта синергии реализации мероприятий различных проектов, в первую очередь промышленных и экологических. Экспертами низко оценивается и согласованность действий по реализации проектов как между федеральными органами, так и их взаимодействие с властями регионов.

В целом системные ошибки нацпроекта, на наш взгляд, вытекают, в первую очередь, по следующим причинам:

- отсутствие глубоких проработок стартовых условий, начиная с этапа проектирования объектов с привлечением не только проектных организаций, но и независимых экспертов;
- не определены приоритетные экологические проблемы, требующие первоочередного решения в регионах – исполнителях нацпроекта;
- игнорирование в проектах этапа пусконаладки оборудования, что создало риск сдачи объектов без работающего оборудования;
- слабая ответственность за реализацию мероприятий федеральных проектов на всех уровнях власти;
- отсутствие достаточно жестких, но необходимых, требований к регионам – субъектам Федерации (в том числе касающихся ответственности последних) при самостоятельном проведении ими тендеров по отбору подрядчиков на получение средств из федерального бюджета на мероприятия нацпроекта и др.⁶

3. Недостаточно тщательная проработка предусмотренных в проектах целей и задач с позиций возможности их достижения. Федеральные проекты,

⁶ В Совете Федерации разделили отходы // Коммерсантъ. 5 дек. 2024. <https://www.kommersant.ru/daily/153030?from=doc> (дата обращения: 30.01.2025); Изобличение Волги: почему федеральный проект по Волге сорван? // Известия. 6 июля 2024 (дата обращения: 30.01.2025); Комплексное экологическое недоразумение // Коммерсантъ. 09 августа 2023. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6148650> (дата обращения: 30.01.2025)

входящие в состав нацпроекта «Экология», характеризуются нередко отсутствием соответствия между поставленными целями и предусмотренными мероприятиями по их достижению, отсутствием необходимой конкретики в части путей реализации выбранных направлений и согласования масштабов работ и сроков их исполнения и т. д.

Так, в рамках НП «Экология» изначально поставлен, на наш взгляд, целый ряд сложно выполнимых к 2024 г. задач (исходя прежде всего из анализа имеющегося стартового уровня их достижения)⁷ (Общественная оценка..., 2022). В частности, среди таких задач выделяются как трудно выполнимые следующие:

1) ликвидировать 75 наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда (при базовом уровне всего 10 подобных объектов (работы по некоторым из которых были еще не закончены), что свидетельствовало об отсутствии достаточного опыта организации, оценки сложности и сроков проведения таких работ)⁸;

2) снизить объемы сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории на 30 % (при фактически почти полном отсутствии в базовом году современных очистных сооружений и систем водоотведения на рассматриваемой территории);

3) увеличить объем утилизации твердых коммунальных отходов (ТКО) до 36 % в общем объеме образованных ТКО (при исходном уровне 1 % и отсутствии серьезных технологических заделов и практического опыта по их созданию);

4) увеличить долю ТКО, направленных на обработку, до 60 % в общем объеме образованных ТКО (при базовом показателе 3 %; при этом нужно учитывать, что система сбора и обработки ТКО в стране существенно не обновлялась последние 50 лет, основными методами борьбы с отходами по-прежнему остаются захоронение, сжигание и частичная переработка; в базовом 2018 г. 85 % приходилось на захоронение на полигонах, загруженность которых составляла 70–90 %);

5) снизить совокупный объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на 22 % (на наш взгляд, важно следить не столько за совокупным объемом всех выбросов, сколько за особо токсичными веществами в выбросах и с ними бороться в первую очередь);

6) создать новую отрасль – экологическое машиностроение – и снизить долю импорта оборудования до 34 % (при заявленных в качестве достигнутого уровня 50 % и при отсутствии имеющихся заделов по разработке и внедрению отечественных технологий в области экологического машиностроения, в том числе экологического приборостроения) и др.

Таким образом, уже на начальном этапе реализации нацпроекта стало очевидно, что в запланированном виде у него мало шансов на реализацию в полной мере.

⁷ Национальный проект «Экология». URL: <https://strategy24.ru/rf/ecology/projects/natsional-nyy-proyekt-ekologiya> (дата обращения: 30.01.2025); Паспорт национального проекта «Экология». URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya (дата обращения: 30.01.2025).

⁸ Имеющийся опыт подобных мер (например, в Усолье-Сибирском и Байкальске) свидетельствует о том, что на это требуются годы.

4. Не оправдался сделанный Правительством РФ расчет на экологически ориентированную и экологически осознанную деятельность отечественного бизнеса. Предполагалось, что бизнес самостоятельно перейдет на путь широкого внедрения эколого-экономических инноваций и осуществление других экологически значимых мер. Однако этот расчет оказался слишком оптимистичным, по крайней мере, по следующим причинам.

Во-первых, под сделанный расчет не была подведена необходимая экономическая, в том числе финансовая, а также технологическая и организационная база в виде формирования хорошо продуманной системы стимулирования и других мер государственной поддержки, направленных на достижение поставленных в НП целей, и которые были бы способны мотивировать бизнес к активизации природоохранной деятельности, в том числе в технологической сфере.

Во-вторых, российские компании (особенно крупные) не привыкли беспрекословно следовать требованиям экологических законов в силу сложившегося слабого государственного механизма контроля и управления в экологической сфере, а также сформировавшейся негативной тенденции постоянного ослабления природоохранного законодательства и, соответственно, роста числа его нарушений, которые часто остаются безнаказанными.

5. Снижение интереса к экологическим проблемам со стороны бизнеса, особенно с начала 2022 г., когда бизнес получил целый ряд экологических послаблений из-за санкций и надеялся получить их в дальнейшем. Это привело к ослаблению мотивации бизнеса соблюдать экологические стандарты, которые раньше были обязательными. По замыслу нацпроекта, основной вклад в финансирование природоохранных мероприятий должны вносить компании – источники негативного воздействия на окружающую среду (НВОС), что, на наш взгляд, совершенно справедливо. Кроме того, предусматривался ряд мер господдержки предприятий. В частности, из Фонда развития промышленности могли быть предоставлены прямые льготные займы промышленным предприятиям по ставке 1–3 % годовых на срок до семи лет⁹. Предприятия также могли получить льготный кредит в уполномоченных банках по льготной ставке не более 3 % в период до 31 декабря 2024 г. на мероприятия по снижению выбросов. На эти цели из федерального бюджета выделено порядка 4,4 млрд руб.¹⁰ Из отмеченного вытекает, что федеральные власти страны пытались мотивировать бизнес к активизации природоохранной деятельности как с финансовой, так и с технологической стороны, однако бизнес по большей части занимал выжидательную позицию, надеясь на получение дальнейших экологических послаблений от Правительства РФ.

Преломление ситуации, связанной с предоставлением экологических послаблений, наступило только в начале 2025 г.¹¹, когда Правительство РФ отказалось переносить еще на два года сроки получения предприятиями I категории комплексных экологических разрешений (КЭР). Соответственно, с 2025 г. к пред-

⁹ Правительство запускает льготную кредитную программу для участников федерального проекта «Чистый воздух». URL: <http://government.ru/docs/48442> (дата обращения: 30.01.2025).

¹⁰ Чистый воздух: как улучшается экология в промышленных городах // Экология производства. 2024. 29 мая (дата обращения 30.01.2025)

¹¹ Комплексное экологическое оживление // Коммерсантъ. 23 января 2025 г. (дата обращения: 30.01.2025).

приятиям, не получившим КЭР, будут применяться повышающие коэффициенты при расчете платы за НВОС¹² при несоблюдении сроков внедрения НДТ и технологических нормативов: за временно разрешенное воздействие – $K = 25$, за его превышение – $K = 100$. Такое решение продиктовано стремлением активизировать работу предприятий по технологической модернизации производства. По данным Минприроды, к концу 2024 г. КЭР, подтверждающие внедрение или намерения производств по внедрению НДТ, получило менее половины (2 370 из 5 285)¹³ промышленных предприятий, которым они необходимы. Оставшимся предприятиям, учитывая сложившуюся практику выдачи КЭР, потребуется в среднем полтора года для получения разрешений. Особенно в сложной ситуации окажутся компании, которые при проектировании новых мощностей ориентировались на зарубежные технологии и оборудование, ставшие недоступными после 2022 г. В то же время бизнес будет вынужден учитывать, что игнорирование проблем технологической экологизации производства обойдется в значительные суммы.

6. Недостаточно обоснованный выбор приоритетов в паспорте нацпроекта «Экология» в целом и в ряде его федеральных проектов в частности. Выбранные акценты в нацпроекте отражают следующие направления (по мере их значимости) – отходы, воздух, вода, биоразнообразие, леса и технологии. На наш взгляд, во главу угла должны быть заложены технологические проблемы, от решения которых во многом зависят возможности реализации всех остальных направлений улучшения экологической и экономической ситуации в стране и регионах. Однако призванный решать данные задачи ФП «Внедрение наилучших доступных технологий» был, по существу, расформирован, на наш взгляд, так как оказался недостаточно подготовленным и продуманным, поставленные в нем цели и выбранные приоритеты финансово и организационно не обеспеченными. Отсюда и медленные темпы его реализации, в том числе в области разработки отечественных аналогов экологически ориентированных технологий и их внедрения.

Правильный выбор приоритетов важен и в рамках отдельных федеральных проектов. В частности, программы мер по обращению с отходами производства и потребления (распределенные по трем ФП) следовало бы, на наш взгляд, начать с создания технологической и организационно-управленческой базы для последующего формирования экономики замкнутого цикла (ЭЗЦ), в которой могли бы быть объединены все проекты, связанные с обращением с отходами. Это позволило бы системно подойти к решению проблем с отходами.

Здесь речь может идти о следующих мерах:

- формировании рынка вторичной продукции (который пока не создан);
- учете интересов как производителей, так и потребителей такой продукции (включая обеспечение сырьем объектов-утилизаторов, введение стимулирующих налоговых инструментов, формирование реальных условий для включения компаний-переработчиков в реестр утилизаторов и др.);
- создании отраслей по переработке отходов во всех регионах страны, включая сбор, сортировку, переработку и утилизацию (по оценкам Счетной

¹² Закон об охране окружающей среды, п. 5 ст. 16.3.

¹³ Комплексное экологическое оживление // Коммерсантъ. 23 января 2025 г. (дата обращения: 30.01.2025).

палаты, подобные объекты у половины российских регионов существуют только на бумаге¹⁴;

- установлении требований к продукции, произведенной из вторсырья (с позиций оценки возможностей ее использования в качестве альтернативного традиционному сырью);
- решении организационных вопросов (в том числе распределение ответственности по всей цепочке цикла движения отходов) и т. д.

7. Отсутствие должного контроля и персональной ответственности за исполнение целевых показателей проектов. В связи с этим можно отметить использование достаточно общих формулировок показателей эффективности реализации мероприятий проектов, которые могут быть выполнены формально и достаточны для отчетов; а также доверие со стороны федеральных органов власти к регионам – субъектам федерации самостоятельно проводить тендеры и выбирать подрядчиков без каких-либо требований к последним с позиций наличия у них опыта и профессиональных навыков выполнения требуемых работ и последующей ответственности региональных властей за результаты своего выбора и др. Немаловажное значение имеет и тотальная закрытость информации, приводящая к невозможности организации и, соответственно, отсутствию общественного контроля, а также зависимость проектных офисов федеральных проектов в регионах от исполнительных органов власти и декоративный характер местных общественно-экспертных советов¹⁵.

Ярким подтверждением этих утверждений служат проекты «Оздоровление Волги»¹⁶ и «Сохранение озера Байкал»¹⁷ (Общественная оценка..., 2022). Остановимся коротко на некоторых аспектах реализации данных проектов.

Проекты по Волге и Байкалу

Реальная ситуация с проектами по Волге и Байкалу стала достоянием гласности только во второй половине 2024 г., когда по заданию спикера Госдумы парламентская комиссия ГД во главе с заместителем комитета Госдумы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды Жанной Рябцевой выехала в регионы для проверки результатов реализации соответствующих проектов¹⁸. Ре-

¹⁴ Счетная палата указала недостатки и риски нацпроектов. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/01/2020/5e184e2a9a79470bf49655c3> (дата обращения: 30.01.2025).

¹⁵ Изобличение Волги: почему федеральный проект по Волге сорван? // Известия. 6 июл. 2024 г.

¹⁶ Экологическое состояние Волги остается исключительно серьезным. В результате гидроэнергостроительства (построено 12 ГЭС) Волга потеряла свои естественные свойства и превратилась в цепь водоемов со стоячей водой. Возможности реки к самоочищению исчерпаны. Существующие очистные сооружения устарели и не соответствуют потребностям. В бассейн Волги, по данным Минприроды РФ, сбрасывается до 90 % загрязненных и недостаточно очищенных стоков.

¹⁷ Власти провалили федеральный проект «Оздоровление Волги». URL: <https://www.nakanune.ru/articles/122325>; Как похоронили «Оздоровление Волги». URL: https://vk.com/video-160662967_456256131; «Экология» показали на Госдуме на разное // Коммерсантъ. 31 янв. 2025 г. (дата обращения: 30.01.2025).

¹⁸ Счетная палата РФ еще в 2023 г. в своих отчетах указывала на срыв сроков и потраченные впустую деньги, но только в следующем году состоялась парламентская проверка.

зультаты этих проверок получили громкий общественный резонанс прежде всего по причинам срыва данных проектов.

Проект «Оздоровление Волги» предусматривал (в 16 регионах, прилегающих к Волге) решение проблем снижения объемов отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод (к концу 2024 г. такое снижение должно было составить 3 раза) и реализацию комплекса мер по восстановлению водных объектов низовьев Волги, в том числе дополнительному обводнению реки Ахтуба. Кроме того, проект включал работы по расчистке, углублению и реабилитации десятков водных объектов в низовьях реки, ликвидацию более 60 объектов экологического вреда; поднятие со дна реки почти 100 затонувших кораблей и др.¹⁹ На реализацию проекта из федерального бюджета было выделено почти 128 млрд руб.²⁰ (по состоянию на 22.10.2024 г. – 109,3 млрд руб.). Главный акцент делался на строительство и реконструкцию в городах и поселках, расположенных по берегам Волги, 98 очистных сооружений и 23 станций очистки дождевых и талых вод.

Проверки результатов реализации проекта со стороны Счетной палаты РФ и парламентской комиссии депутатов Госдумы²¹ по готовности запланированных объектов и освоению выделенных на него средств показали, что, несмотря на то что выделенные деньги по отчетам освоены фактически полностью, проект не выполнен. В частности, по результатам проверки «...из 139 проверенных объектов по проекту «Оздоровление Волги» только 6 соответствовали целевым показателям... Остальные или не запущены, или не могут выйти на проектную мощность, или не очищают стоки до нормативного уровня»²².

В процессе осуществления проекта выявились серьезные проблемы с очистными сооружениями²³, прежде всего с их проектированием и пуском в эксплуатацию. Заметим, что очистные сооружения в России долгое время не строились, существенно снизилось качество подготовки профильных кадров и число специалистов по их проектированию и эксплуатации. Из-за некачественной пусконаладки оборудования на очистных сооружениях повсеместно столкнулись с проблемой, когда объект построен и по документам сдан, но оборудование на нем не запущено. По мнению экспертов, проблемы с пусконаладочными работами во многом связаны с тем, что они не были предусмотрены в проекте и на них не выделялись

¹⁹ Федеральный проект «Оздоровление Волги». URL: https://www.mnr.gov.ru/activity/np_ecology/federalnyy-proekt-ozdorovlenie-volgi (дата обращения: 30.01.2025).

²⁰ Шиханов А. На оздоровление Волги потратили 128 миллиардов рублей // Российская газета – Экономика Центрального округа: №166(9408), 29 июля 2024 г. URL: <https://rg.ru/2024/07/29/reg-cfo/vziatsia-za-kosy.html> (дата обращения: 30.01.2025).

²¹ Как похоронили «Оздоровление Волги» | Бюджет на сгнившие очистные | Рубки на Байкале | Жанна РЯБЦЕВА | «Законный вопрос.Подкаст». URL: https://vk.com/video-160662967_456256131 (дата обращения: 30.01.2025).

²² Власти провалили федеральный проект «Оздоровление Волги». URL: <https://www.nakanune.ru/articles/122325> (дата обращения: 30.01.2025). Кто провалил федеральный проект «Оздоровление Волги»? // Экология производства. 4 июля 2024 г. (дата обращения: 30.01.2025). На оздоровление Волги потратили 128 миллиардов рублей // Российская газета – Экономика Центрального округа: №166(9408). URL: <https://rg.ru/2024/07/29/reg-cfo/vziatsia-za-kosy.html> (дата обращения: 30.01.2025). «Экологию» показали на Госдуме на разное // Коммерсантъ. №226 от 06.12.2024. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/153030?from=doc> (дата обращения: 30.01.2025).

²³ Изобличение Волги: почему федеральный проект по Волге сорван? // Известия. 6 июля 2024 г. (дата обращения: 30.01.2025).

средства. «Обычно эти работы занимают от полугода до двух лет и требуют дополнительных средств»²⁴. Кроме того, в целом ряде случаев в паспорта оборудования для очистных сооружений были заложены показатели, не соответствующие их реальным возможностям, в частности, проектная производительность нередко была завышена в несколько раз²⁵. Имеет значение и то, что «... долгое время местные власти не видели в модернизации очистных сооружений инвестиционного эффекта и контроля за ними не было. С нацпроектом «Экология» в сферу пришли деньги, но проблема контроля осталась и появились предпосылки для коррупционной составляющей»²⁶.

В результате по прошествии шести лет ситуация на Волге не изменилась к лучшему: объемы отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод не снижены, качество очистки не доведено до установленных нормативов²⁷, состояние дел в сфере разработки, строительства и эксплуатации очистных сооружений не улучшилось; при этом выделенные на проект бюджетные средства по отчетам освоены²⁸.

Проект «Сохранение озера Байкал» реализуется в пределах регионов, расположенных на Байкальской природной территории (Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область)²⁹. Проект нацелен на улучшение экологического состояния Байкала путем сокращения почти в два раза объема сброса загрязненных стоков и организации очистки загрязненных водных объектов³⁰.

²⁴ Изобличение Волги: почему федеральный проект по Волге сорван? // Известия. 6 июля 2024 г. (дата обращения: 30.01.2025).

²⁵ На оздоровление Волги потратили 128 миллиардов рублей // Российская газета – Экономика Центрального округа: №166(9408). URL: <https://rg.ru/2024/07/29/reg-cfo/vziatsia-za-kosy.html>. (дата обращения: 30.01.2025).

²⁶ Там же.

²⁷ Общественный совет при Росгидромете РФ еще в 2021 г. указывал на то, что, несмотря на отчеты о достижении ключевых показателей, реализация проекта не оказывала существенного влияния на улучшение экологической ситуации на Волге.

²⁸ Изобличение Волги: почему федеральный проект по Волге сорван? // Известия. 6 июля 2024 г. (дата обращения: 30.01.2025). Как похоронили «Оздоровление Волги». URL: https://vk.com/video-160662967_456256131 (дата обращения: 30.01.2025). На оздоровление Волги потратили 128 миллиардов рублей // Российская газета – Экономика Центрального округа: №166(9408). URL: <https://rg.ru/2024/07/29/reg-cfo/vziatsia-za-kosy.html> (дата обращения: 30.01.2025). Нацпроект «Оздоровление Волги»: уголовные дела текут рекой, госдеп Жанна Рябцева спешит в Саратовскую область с новой проверкой. URL: https://www.business-vector.info/natsproekt_ozdorovlenie_volgi_ugolovnye_dela_tekut_rekoy_gosdep_zhanna_ryabtseva_spushit_v_saratovskuyu_oblast_s_novoy_proverkoj (дата обращения: 30.01.2025). Оценку «неуд» поставили в Госдуме за выполнение федпроектов по Волге и Байкалу. URL: <https://ecologyofrussia.ru/otsenku-neud-postavili-v-gosdume-za-vypolnenie-fedproektov-po-volge-i-baykalu> (дата обращения: 30.01.2025). Счетная палата указала недостатки и риски нацпроектов. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/01/2020/5e184e2a9a79470bf49655c3> (дата обращения: 30.01.2025).

²⁹ Причинами экологического неблагополучия в Байкальском регионе являются: накопленный ущерб от функционирования бывшего Байкальского ЦБК в Байкальске (работал до 2013 г.); сбросы сточных вод ЦБК в Селенгинске; поражение лесов выбросами БЦБК и прочей хозяйственной деятельностью; сброс без очистки хозяйственно-фекальных стоков в населенных пунктах, расположенных на берегах Байкала; строительство ГЭС на реке Ангара и нарушение уровня воды в реке и озере; судоходство; заготовка древесины и пожары; преобладание неорганизованного туризма на берегах Байкала и др.

³⁰ Правительство расширило поддержку регионов в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал». URL: https://mn.gov.ru/press/news/pravitelstvo_rasshirilo_podderzhku_regionov_v_ramkakh_federalnogo_proekta_sokhranenie_ozera_baykal (дата обращения: 30.01.2025).

Для этого предусматривалось (как и в случае с проектом «Оздоровление Волги») строительство новых и реконструкция существующих очистных сооружений, на что было выделено почти 45 млрд руб.

Современные экологические проблемы Байкала многочисленны и разнообразны, включая загрязнение воды стоками (содержащими взвешенные вещества, хлориды, фенолы, сульфаты); изменение минерализации воды в озере и его солевого состава; нарушение важных водоохраных функций из-за гибели лесов; распространение в воде водоросли спирогиры; гибель эпишуры и других рачков как естественных фильтров по очистке воды Байкала; замедление темпов роста и снижения плодовитости байкальских рыб, а также нерпы; подтопление и заболачивание прибрежных территорий и абразия всей береговой линии озера; сброс нефтепродуктов с балластными водами с судов; растущее загрязнение микропластиком; образование гор мусора на берегах озера, пожары, нарушение почвы из-за неправильного размещения туристических стоянок, мелкое браконьерство и т. п. (Бурматова, 2023). Поэтому меры по решению насущных экологических проблем на Байкале более чем назрели и, на наш взгляд, сверхнеотложны, особенно учитывая статус Байкала как объекта Всемирного природного наследия.

Ситуация с разработкой и осуществлением ФП «Сохранение озера Байкал» во многом напоминает положение дел с проектом «Оздоровление Волги» с позиций используемых подходов к разработке и реализации, повторяя многие уже отмеченные минусы последнего.

Как и на Волге, на Байкале вскрылась вопиющая ситуация с очистными сооружениями³¹. Во всех прибайкальских регионах были обнаружены отставания сроков завершения объектов и ввода их в действие на два и более лет, а также грубые нарушения в работе самих очистных сооружений, несоответствие заявленных показателей их фактической пропускной способности и степени очистки стоков.

Например, очистные сооружения в поселке Тарбагатай Забайкальского края не могут достроить в течение пяти лет. Здесь степень очистки сточных вод составляет только 47–68 % от проектной, в неисправном положении находятся блок механической очистки и система биологической очистки. В поселке Выдрино в Бурятии очистные сооружения сданы, но проработали всего несколько дней; затратили на них 3,5 млрд руб., что в 10 раз больше, чем на аналогичном объекте на Волге в городе Ворсма Нижегородской области, где они обошлись в 345 млн руб.³² В г. Хилок Забайкальского края очистные сооружения не достроены с 2022 г. При этом существовавшие старые очистные сооружения бездумно

³¹ Депутат Госдумы Жанна Рябцева провела ревизию очистных на Байкале. URL: https://m.altairk.ru/new/policy/deputat_gosdumi_zhanna_ryabtseva_provela_reviziyu_ochistnih_na_baykale (дата обращения: 20.01.2025); Миллиарды на Байкал вымыло из федерального бюджета. URL: <https://www.nakanune.ru/articles/122863> (дата обращения 30.01.2025); Оценку «неуд» поставили в Госдуме за выполнение федпроектов по Волге и Байкалу. URL: <https://ecologyofrussia.ru/otsenku-neud-postavili-v-gosdume-za-vypolnenie-fedproektov-po-volge-i-baykalu> (дата обращения 30.01.2025); Очистные в Забайкалье снова не сдадут в срок. URL: <https://nia.eco/2024/12/28/96062> (дата обращения: 30.01.2025).

³² Депутат Госдумы Жанна Рябцева провела ревизию очистных на Байкале. URL: https://m.altairk.ru/new/policy/deputat_gosdumi_zhanna_ryabtseva_provela_reviziyu_ochistnih_na_baykale (дата обращения 20.01.2025)

закрыли, как только начали строить новые. В результате три года сточные воды стекают в Байкал без очистки³³.

Остро стоит также проблема с кадрами для современных очистных сооружений с продвинутой технологией, требующей для обслуживания квалифицированный персонал, которого на местах нет. Отсюда вытекает риск с работой объектов при их эксплуатации.

В итоге экологическая ситуация на Байкале остается напряженной и по-прежнему остаются актуальными так и нерешенные проблемы, включая строительство очистных сооружений в населенных пунктах, расположенных на берегах озера и на реках, впадающих в Байкал; ликвидация и обезвреживание накопленных опасных отходов бывшего Байкальского ЦБК; создание необходимой инфраструктуры для организованного отдыха, строительство обустроенных кемпингов, хороших дорог, очистных сооружений, полигонов для складирования мусора и т. д. (Бурматова, 2023).

В то же время в результате реализации нацпроекта «Экология» достигнуты и определенные положительные результаты. К их числу следует отнести, в частности, ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов (162 из 191), расширение площади особо охраняемых природных территорий федерального значения и рост числа их посетителей, увеличение протяженности восстановленных водных объектов в нижнем течении Волги; расчистку 602 км русел рек в 52 регионах; сохранение лесов, снижение ущерба от лесных пожаров и др. По оценкам Минприроды РФ (главного исполнителя НП «Экология»), наилучшие показатели имеют три ФП: «Сохранение биоразнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов» и «Сохранение уникальных водных объектов», худшие результаты – у ФП «Чистая страна».

Наряду с этим при обсуждении результатов реализации НП «Экология» на заседании комитета Госдумы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды, его председатель, Д. Кобылкин, отметил, что в шести из десяти ФП заявленные цели не достигнуты, завершение отдельных проектов сдвинуто на 2026 год. В частности, 142 объекта «Оздоровления Волги» еще предстоит доделать, не завершены объекты и не достигнуты показатели ФП «Сохранение озера Байкал», не выполнен и план ликвидации несанкционированных свалок. «Расходится статистика из разных источников, нет объективных данных об утилизации и захоронении отходов. Проблемы и с переходом на обязательный раздельный сбор мусора – для него предназначены только 8,3% контейнеров в РФ»³⁴. Отмече-

³³ Миллиарды на Байкал вымыло из федерального бюджета. URL: <https://www.nakanune.ru/articles/122863> (дата обращения: 30.01.2025); Оценку «неуд» поставили в Госдуме за выполнение федпроектов по Волге и Байкалу. URL: <https://ecologyofrussia.ru/otsenku-neud-postavili-v-gosdume-zavypolnenie-fedproektov-po-volge-i-baykalu> (дата обращения 30.01.2025)

³⁴ В Госдуме подвели итоги реализации нацпроекта «Экология». URL: https://forumeco.ru/conf2025/press-center/news/LN/V_Gosdume_podveli_itogi_realizatsii_natsproekta_Ekologiya (дата обращения: 30.01.2025); Оценку «неуд» поставили в Госдуме за выполнение федпроектов по Волге и Байкалу. URL: <https://ecologyofrussia.ru/otsenku-neud-postavili-v-gosdume-zavypolnenie-fedproektov-po-volge-i-baykalu> (дата обращения: 30.01.2025); «Экологию» показали на Госдуме на разносе // Коммерсантъ. 31 янв. 2025 г. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/153030?from=doc> (дата обращения 31.01.2025)

но также, что местные власти в большинстве регионов – участников федеральных проектов продемонстрировали неспособность обеспечить их выполнение³⁵.

Заключение

Сделанный нами акцент на причинах неудач нацпроекта «Экология» можно аргументировать тем, что неудач при его реализации оказалось не меньше, чем успехов, при этом многие успехи (как показали проверки парламентской комиссии ГД, Счетной палаты и Росприроднадзора РФ) имеют место только на бумаге, а «достижение плановых показателей по нацпроекту стало возможным из-за их снижения в сравнении с первоначальной редакцией»³⁶.

Очевидно, что без анализа допущенных ошибок и разбора негативных результатов реализации проектов невозможно движение к решению вскрывшихся серьезных проблем и недопущению их повторения в будущем, прежде всего в новом НП «Экологическое благополучие» (до 2030 г. с перспективой до 2036 г.).

В целом опыт реализации рассмотренного национального проекта свидетельствует прежде всего о необходимости осуществления следующих мер с учетом извлечения уроков из ошибок НП «Экология»:

- разработки стратегического подхода к постановке и решению целевых установок проектов без права на необоснованные отклонения от проектно-сметной документации и постоянного завышения стоимости работ на всем протяжении исполнения проекта;
- тщательного анализа вскрывшихся серьезных проблем проектного уровня и поиска эффективных путей их решения с целью недопущения в последующих продолжениях проектов до 2030 г.;
- выявления приоритетных причин экологического неблагополучия в исследуемых регионах и связанных с ними потенциальных рисков с разработкой системы только таких мер по их предупреждению, выполнение которых реально способствует осуществлению целей проектов в заданные сроки и желаемых объемах при условии контроля действий органов власти в контексте планирования природоохранных мероприятий;
- усиления контроля на всех уровнях власти по реализации мероприятий проектов и расходованию выделяемых на них средств; установления требования возврата средств за невыполненные работы, а также имеет смысл, учитывая факты неэффективного расходования средств и нарушения сроков строительства, составить «черный список» организаций, которые нежелательно допускать до участия в конкурсах по отбору в рамках нового нацпроекта;

³⁵ Президент РФ Владимир Путин дал поручение Счетной палате РФ до 1 июня 2025 года проанализировать ход реализации национальных проектов в 2019–2024 годах. Соответствующее поручение дано по итогам заседания Совета по стратегическому развитию.

³⁶ «Экологию» показали на Госдуме на разное // Коммерсантъ. 2025. Янв. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/153030?from=doc> (дата обращения 30.01.2025)

- нормативно-правового регулирования в рамках всех ФП, повышения требований к качеству отчетности, недопущения предоставления недостоверных сведений³⁷;
- конкретизации целевых показателей проектов, соблюдения сроков исполнения заданий и обоснования требуемых для этого финансовых и других ресурсов, что поможет избегать ситуаций, когда формально проект выполнен, а реального улучшения экологической ситуации не произошло;
- налаживания системы информирования населения о состоянии дел в ходе реализации мероприятий проектов, что позволило бы лучше организовать общественный контроль и др.

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что государственное управление в сфере экологической деятельности хозяйствующих субъектов в рамках НП «Экология» существенно не улучшилось (особенно в части экологического контроля, организации тендеров на получение бюджетного финансирования, сокрытия информации и т. д.), а экологическая ответственность российского бизнеса, к сожалению, остается пока довольно низкой. Все это вместе взятое приводит в конечном счете к усилению антропогенной нагрузки на окружающую среду и обострению экологической ситуации во многих регионах страны, что, в свою очередь, создает предпосылки для формирования серьезных вызовов в области обеспечения экологической безопасности в стране и ее регионах.

В результате названных причин неудач НП «Экология» и, прежде всего, сделанного Правительством РФ расчета на инновационную и инвестиционную активность российского бизнеса в эколого-технологической сфере без разработки и реализации системы мер по стимулированию природоохранной деятельности и ее серьезной государственной поддержки, а также из-за отсутствия должного контроля за ходом выполнения и расходованием средств, нацпроект оказался слабо обоснованным с высокими рисками его осуществления³⁸.

Приемник НП «Экология» – проект «Экологическое благополучие» (до 2030 г.) – претерпел некоторые структурные изменения: 1) в его состав добавлены три новых федеральных проекта – «Геология: возрождение легенды», «Экономика замкнутого цикла» и «Генеральная уборка» (продолжение проекта «Чистая страна»); 2) ФП «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» (частично) и «Сохранение уникальных водных объектов» объединены в один проект «Вода России»³⁹; 3) исключен проект «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды» (данный проект проходит также как проект, реализуемый по Государственной программе «Охрана окружающей среды» РФ)(Годовой отчет..., 2023).

В заключение хотелось бы выразить надежду, что шестилетний опыт реализации крупномасштабного национального проекта «Экология» и извлечение

³⁷ См.: «Экологию» показали на Госдуме на разное...

³⁸ Белый дом перезагрузил цели. Обновленные нацпроекты представлены на утверждение президенту // Коммерсантъ. 2024. 6 дек. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/153030?from=doc> (дата обращения: 30.01.2025).

³⁹ Национальный проект «Экология» меняет название и продлевается на шесть лет. URL: <http://gazeta.ecokem.ru/2024/07/18/naczproekt-ekologiya-menyat-nazvanie-i-prodlevaetsya-na-shest-let> (дата обращения: 30.01.2025).

уроков из допущенных ошибок позволят органам управления при принятии решений преодолеть имеющиеся системные недоработки проекта, организовать более тщательную подготовку мероприятий нового проекта, начиная от проектирования и пуска в эксплуатацию новых объектов до жесткого контроля их исполнения и расходования средств на местах, что создаст необходимые предпосылки для успешного достижения запланированных результатов нового проекта до 2030 г. и придаст мотивированный импульс для движения в направлении улучшения сложившегося в стране состояния окружающей среды и в целом для движения в направлении устойчивого развития.

Список литературы

- Бурматова О. П.** Регионы Сибири с напряженной экологической ситуацией: причины и решения. DOI: 10.32324/2412-8945-2023-4-28-39 // Развитие территорий. 2023. № 4. С. 28–39.
- Годовой отчет о ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» за 2023 год. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_programmy/godovoy_otchet_o_khode_realizatsii_gosudarstvennoy_programmy_rossiyskoy_federatsii_okhrana_okruzhayu (дата обращения: 30.01.2025).
- Общественная оценка реализации национального проекта «Экология». Экспертно-аналитический доклад. М.: Общественный совет при Минприроды России, 2022. 132 с.

References

- Burmatova O.P. Siberian regions with a tense environmental situation: reasons and solutions. *Development of territories*, 2023, vol. 4, pp. 28-39. DOI: 10.32324/2412-8945-2023-4-28-39. (In Russ.)
- Annual report on the implementation of the state program of the Russian Federation “Environmental Protection” for 2023. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_programmy/godovoy_otchet_o_khode_realizatsii_gosudarstvennoy_programmy_rossiyskoy_federatsii_okhrana_okruzhayu. (In Russ.)
- Public assessment of the implementation of the national project “Ecology”. Expert and analytical report. Moscow, Public Council under the Ministry of Natural Resources of Russia, 2022, 132 p. (In Russ.)

Информация об авторе

Бурматова Ольга Петровна, доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН
Scopus Author ID: 6507688655
Researcher ID: I-8723–2018

Information about the Author

Olga P. Burmatova, Doctor of Sciences (Economics), Associate Professor, Leading Researcher of the Department of Regional and Municipal Administration, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB
Scopus Author ID: 6507688655.
Researcher ID: I-8723–2018

*Статья поступила в редакцию 16.02.2025;
одобрена после рецензирования 25.03.2025; принята к публикации 28.03.2025*

*The article was submitted 16.02.2025;
approved after reviewing 25.03.2025; accepted for publication 28.03.2025*