

ЭКОНОМИКА ТЕРРИТОРИИ

DOI: 10.15838/tdi.2020.5.55.6

УДК 330.15 | ББК 65.05

© Лебедева М.А.

НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ¹



МАРИНА АНАТОЛЬЕВНА ЛЕБЕДЕВА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: lebedevamarina1@mail.ru

ORCID: [0000-0002-7310-6143](https://orcid.org/0000-0002-7310-6143); ResearcherID: [R-8097-2018](https://orcid.org/R-8097-2018)

Одним из важнейших условий перехода к устойчивому развитию является экологизация экономики, направленная на снижение негативного воздействия на население и природу. В России, как в самой большой по территории стране мира с огромным природно-ресурсным потенциалом и в то же время значительным негативным воздействием на окружающую среду и население, вопросы экологизации экономики и эколого-экономического развития стоят довольно остро. Важнейшую роль в решении данных проблем играют государственные программы и национальные проекты, главной целью которых выступает повышение благосостояния населения в экологическом аспекте. Ее достижению должно сопутствовать сбалансированное эколого-экономическое развитие. Целью нашей работы является анализ направлений эколого-экономического развития России. Информационной базой послужили данные, полученные из открытых источников, включая материалы Федеральной службы государственной статистики России, доклады Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Министерства природных ресурсов и экологии России, опубликованные отчеты по национальным проектам и программам. В статье приведены результаты использования инструментов для обеспечения эколого-экономического развития страны. Выявлены основные проблемы, возникшие при управлении ее эколого-экономическим развитием, в частности при реализации национального проекта «Экология»: несвоевременность разработки нормативно-правовой базы, несогласованность нацпроектов экологической и иной направленности между собой. Предложены меры для решения указанных проблем. Результаты исследования могут получить практическое применение в дальнейшей реализации экологической политики России при переходе к устойчивому развитию.

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

Устойчивое развитие, эколого-экономические проблемы, медико-демографические потери, национальный проект «Экология».

Социально-экономическое развитие общества, ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда природе, что в определенной мере сказывается на качестве жизни населения, в частности на здоровье и комфортности окружающей среды². Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы их обеспечить. Для сбалансированного решения данных проблем необходим переход к устойчивому развитию – основной концепции будущего в XXI веке [1].

Переход к устойчивому развитию территорий требует пересмотреть сложившуюся в теории и на практике техногенную концепцию развития отраслей экономики. Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в пределах хозяйственной емкости биосферы, так как превышение ведет к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям. Только выполнение этих условий гарантирует сохранение нормальной окружающей среды и возможность существования будущих поколений людей³ [2–4].

Зарубежный опыт перехода к устойчивому развитию и обеспечения его экономической составляющей (зеленой экономики) показывает, что наряду с высокими темпами экономического роста многие страны ставят цель достижения эффекта декарбонизации (явления, при котором рост экономики сопровождается улучшением экологических показателей) [5–9]. Некоторые авторы, в частности почетный профессор Йоркского университета Канады Питер А. Виктор, придерживаются мнения о том, что для экономически развитых государств при наличии

экологических проблем экономический рост не становится приоритетным или даже желательным, если достижение его высоких темпов возможно только при негативном воздействии на окружающую среду. В некоторой степени это обусловлено и тем, что в этих странах уже достигнут довольно высокий уровень развития и необходимо сконцентрировать основное внимание на решении экологических проблем и их медико-социальных последствиях [7; 10–13].

Обеспечение высоких темпов экономического роста в России является необходимым и до сих пор остается в приоритете. Однако в то же время подчеркивается, что нужно умножать не просто физические объемы ВВП, а наполнить развитие новым качеством⁴ [7; 14; 15]. В постсоветской России экологизации экономики и ликвидации накопленного экологического вреда долгое время не уделялось должного внимания на государственном уровне. На протяжении длительного периода времени в ней формировались полюса экологического неблагополучия, что, разумеется, отрицательно сказывалось на здоровье людей, качестве и продолжительности их жизни (табл. 1). Только в последние годы заболеваемость, обусловленная состоянием воздушной, водной и почвенной среды, снизилась, а показатели смертности от факторов физического загрязнения и загрязнения водных объектов возросли [16–18].

Меры, связанные с внедрением процесса экологизации на практике, в России стали предприниматься относительно недавно, в последние 10 лет. Они осуществляются в различных направлениях эколого-экономического развития (эффективное обращение с отходами производства и потребления; уменьшение доли населения, не

² О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/9120>

³ Там же.

⁴ Наумов И. Путин хочет перевести экономический рост в новое качество // Независимая газета. 2012. 24 апр. URL: https://www.ng.ru/economics/2012-04-24/4_putin.html

Таблица 1. Медико-демографические потери, обусловленные факторами среды обитания, тыс. случаев

Фактор среды обитания	Медико-демографические показатели	Год						2018 год к 2013 году, %
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Загрязнение атмосферного воздуха	Смертность	18,1	11,2	8,0	4,8	2,5	2,4	13,2
	Заболеваемость	3979,4	3411,0	3022,0	2730,9	1657,7	863,6	21,7
Загрязнение водных объектов	Смертность	14,1	11,0	5,9	18,9	15,3	16,1	113,8
	Заболеваемость	3151,9	2900,0	1455,2	1486,6	2062,0	1764,5	56,0
Физическое загрязнение	Смертность	6,7	6,7	7,0	41,3	44,4	52,3	в 7,8 раза
	Заболеваемость	2837,8	2838,0	2640,1	5,9	6,2	28,3	1,0
Загрязнение почвы	Смертность	9,1	8,7	7,9	3,2	н. д.	4,7	51,7
	Заболеваемость	1212,3	779,2	1009,5	1341,3	1401,7	345,1	28,5

Источник: О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2013–2018 гг. (Роспотребнадзор).

обеспеченного качественной питьевой водой; снижение загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных городах и т. д.) и дают положительный эффект, но все еще недостаточный для полного удовлетворения экологических потребностей населения [19; 20]. Целью нашей работы является анализ направлений эколого-экономического развития России.

В настоящее время в РФ эколого-экономические проблемы решаются в рамках программно-целевого подхода, предусматривающего разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации мероприятий и определение объемов и источников их финансирования. Данный метод ориентирован на элементы программы и программные действия. При этом реализация программы позволяет аккумулировать необходимые средства, выявить слабые и сильные стороны системы управления объекта, а осуществление намеченных мероприятий становится обязательным [21]. Это можно заметить по используемым инструментам, например программе «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг.

В рамках программы «Охрана окружающей среды» целью ставится «повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем»⁵. Заявленные мероприятия направлены в основном на

⁵ URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

увеличение исследования арктических и антарктических территорий, совершенствование системы мониторинга за состоянием окружающей среды, обеспеченность российской экономики природными ресурсами, восстановление нарушенных природных территорий, снижение удельных показателей антропогенной нагрузки на население.

В ходе этой программы реализован ряд мероприятий, позволивших в значительной мере уменьшить долю населения, подверженного неблагоприятным экологическим факторам. Тем не менее, несмотря на это, в настоящее время большое число людей все еще проживает в населенных пунктах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха (табл. 2) или не имеет доступа к качественной питьевой воде (табл. 3).

Некоторые исследователи, в частности Г.Т. Шкиперова и П.В. Дружинин, видят причину недостаточной эффективности государственных экологических программ в явно выраженных противоречиях в постановке целей и задач и стремлении к их реальному решению, а также относительно небольшом опыте проведения экологических реформ [22; 23].

Старт новому формату обсуждения комплекса проблем, связанных с экологией и новыми условиями ведения бизнеса, был дан на заседании Госсовета 27 декабря 2016 года, когда был представлен доклад «Об экологи-

Таблица 2. Численность населения, проживающего в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха

Показатель	Год							2018 год к 2012 году, %
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Численность населения, проживающего в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, млн чел.	54,1	53,3	52,5	50	18,4	18	17,6	32,5
Численность городского населения всего, млн чел.	106,1	106,6	108,2	108,6	109,1	109,3	109,5	103,2
Доля численности городского населения, проживающего в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха, в общей численности городского населения, %	51,0	50,0	48,5	46,0	16,9	16,5	16,1	-34,9 п. п.
Источник: https://programs.gov.ru/Portal/program/12/financing								

Таблица 3. Доля населения, обеспеченного некачественной водой, %

Показатель	Год							2018 год к 2012 году, п. п.
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Всего	7,6	7,5	6,8	6,3	5,8	5,2	4,8	-2,8
в городских поселениях	5,7	5,6	5	4,5	4,1	3,4	3,2	-2,5
в сельской местности	13,1	13	12,2	11,4	10,7	10,2	9,6	-3,5
Источник: ЕМИСС.								

ческом развитии России в интересах будущих поколений», подготовленный Минприроды России с участием наиболее авторитетных экспертов⁶. В нем сформулированы основные экологические проблемы, затрагивающие качество жизни населения:

- уменьшение на 7% площади плодородных земель, которые должны обеспечивать потребности нынешних и будущих поколений;

- неконтролируемое обращение отходов высоких – I и II – классов опасности, которые по факту можно рассматривать как химическое оружие;

- половина городского населения живет в условиях высокого уровня загрязнения воздуха;

- 7% процентов жителей (около 10 млн человек) не обеспечены качественной питьевой водой, в том числе по причине загрязнения водных объектов (значительная часть поверхностных вод оценивается сегодня как «грязные» и «экстремально грязные»).

На заседании были обозначены пути решения указанных выше проблем и основные задачи по переходу страны на траекторию экологически сбалансированного развития, что в дальнейшем нашло отражение в национальном проекте «Экология» (НП «Экология») [19]. Он является частью платформы стратегического планирования России, которая направлена на экологическую сферу общественных отношений, а также предусматривает достижение конкретных целей. Посредством его реализации должен обеспечиваться некоторый прорыв в социально-экономическом развитии, повышаться уровень жизни каждого гражданина, в частности его экологическое благополучие. НП «Экология» стал одним из ключевых инструментов для достижения такой важной национальной цели, как «комфортная и безопасная среда для жизни».

Паспорт НП «Экология» утвержден 24 декабря 2018 года по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации

⁶ Заседание Государственного совета по вопросу об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53602>

Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам [24, с. 43]. Национальный проект реализуется в 85 субъектах России и нацелен на решение ряда экологических проблем, влияющих на качество жизни населения: высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных городах; недостаточная доступность качественной питьевой воды для населения; неорганизованная система обращения с твердыми коммунальными отходами. Итоги первого года его реализации представлены в *табл. 4*.

Именно в рамках федеральных проектов «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» и «Чистая страна» в 2019 году стартовала реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами, ликвидировано 16 несанкционированных свалок. В 12 регионах начаты работы на 48 наиболее опасных объектах накопленного экологического вреда, из которых 17 (100% от плана на 2019 год) ликвидировано. В 82 субъектах России проводились мероприятия по очистке берегов и прилегающих водных объектов от мусора. Кроме того, Минприроды России заключило на 2020 год соглашения с 17 регионами страны на ликвидацию объектов накопленного экологического вреда⁷.

Относительно федерального проекта «Чистый воздух» были осуществлены следующие мероприятия.

1. Принят Федеральный закон от 26 июля 2019 года № 195 «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха». Согласно ему, квотируемый объект обязан разработать план

мероприятий по достижению квот выбросов, согласовать его с межведомственным советом по проведению эксперимента. Если станет ясно, что до окончания 2024 года соблюдены назначенные квоты не представляется возможным, то квотируемый объект должен осуществлять компенсационные мероприятия с целью достижения установленных квот. Перечень компенсационных мероприятий определяется хозяйствующим субъектом не произвольно, он разрабатывается органом власти субъекта РФ и размещается в интернете. Требования к перечню компенсационных мероприятий определяются Правительством Российской Федерации⁸.

2. В экологическую модернизацию предприятий инвестировано 458 млрд руб. (целевые показатели по инвестированию оцениваются по количеству портфелей инвестиционных проектов, поэтому сделать вывод о достижении целевого показателя затруднительно).

3. Приобретено и введено в эксплуатацию 357 единиц экологического общественного транспорта (что должно внести вклад в улучшение состояния атмосферного воздуха в городах, хотя данное мероприятие не было запланировано в проекте)⁹.

Основными результатами реализации нацпроекта в направлении внедрения наилучших доступных технологий являются введение новой системы нормирования (по ней принято 14 нормативных правовых актов) и оказание поддержки 70 инвестиционным проектам.

Таким образом, можно заключить, что за 2019 год была проведена большая работа по достижению целевых показателей нацпроекта, по ряду из них план перевыполнен. Однако в то же время можно отметить и некоторые проблемы, возникшие в ходе его

⁷ Минус 39 экологических «горячих» точек и 19 незаконных свалок. URL: <https://xn--80agfniahlkdbfn5a8c2gspb.xn--p1ai/minus-39-ekologicheskikh-goryachikh-tochek-i-19-nezakonnykh-svalok>

⁸ 12 городов, в которых с 2020 года вводятся квоты на выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. URL: <https://its.1c.ru/db/newscomm#content:464133:hdoc>; О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха: Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/72330088/paragraph/1:0>

⁹ На форуме «Чистая страна» обсудили первые итоги нацпроекта «Экология». URL: <https://recyclemag.ru/article/zahoronenie-othodov-bomba-zamedlennogo-deistviya-buduschih-pokolenii>

Таблица 4. Основные результаты реализации нацпроекта «Экология» в 2019 году

Федеральный проект	Результат
Чистая страна	Ликвидировано 16 выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок
	Ликвидировано 48 наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда
	В связи с ликвидацией объектов накопленного экологического вреда улучшение качества жизни 3 млн 373 тыс. человек
	Рекультивировано 545 га нарушенных земель
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами	Разработана ФГИС «Наша природа» (работает в тестовом режиме)
Инфраструктура для обращения с отходами I и II класса опасности	Определен федеральный оператор по обращению с отходами I и II класса опасности («РосРАО»)
Чистый воздух	Сформирована база данных о выбросах загрязняющих веществ в атмосферу
	Принят Федеральный закон от 26 июля 2019 года «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»
Внедрение наилучших доступных технологий	Выдано 16 комплексных экологических разрешений (план 15 ед.)
	Установлены требования по категорированию всех промышленных объектов по степени негативного воздействия на окружающую среду
Чистая вода	Утвержден справочник перспективных технологий водоподготовки с учетом риска здоровью населения
	Проведена оценка состояния объектов централизованных систем водоснабжения и водоподготовки
	Утверждены региональные программы субъектов РФ по строительству и реконструкции объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки
Оздоровление Волги	Проведена оценка систем очистки сточных вод, сбрасываемых в реку Волгу, утверждены региональные программы по строительству и реконструкции очистных сооружений
	Проведены расчистка протоков, подводящих каналов и экологическая реабилитация водных объектов бассейна реки Волги
Сохранение уникальных водных объектов	Завершены три мероприятия по восстановлению водных объектов на территории Владимирской, Липецкой, Московской областей. Площадь восстановленных водных объектов составила 215 га
	Завершено девять мероприятий по улучшению экологического состояния гидрографической сети (г. Санкт-Петербург, Московская, Тверская, Курганская, Ульяновская, Пензенская, Свердловская области и Пермский край). Протяженность расчищенных участков рек – 22,13 км
	Проведено 8643 мероприятия по очистке берегов и прилегающих акваторий от мусора во всех регионах России. Протяженность очищенной прибрежной полосы составила 24 тыс. км, в мероприятиях приняли участие 930 тыс. человек
Сохранение биоразнообразия и развитие экологического туризма	Созданы 5 национальных парков
	Издан приказ от 29 ноября 2019 года № 820 «О создании Рабочей группы по вопросам сохранения и восстановления редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира в Российской Федерации» и приказ от 11 декабря 2019 года № 847 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 7 июня 2017 года «Об образовании Рабочей группы по сохранению снежного барса в Российской Федерации»
	Изданы распоряжение от 9 декабря 2019 года № 36-р « О внесении изменений в распоряжение Минприроды России от 9 сентября 2010 года № 31-р «Об образовании Рабочей группы по обеспечению реализации программы по восстановлению (реинтродукции) переднеазиатского леопарда на Кавказе»
	Распоряжением от 23 августа 2019 года № 24-р утверждены Временные методические рекомендации по обеспечению выполнения мероприятий по созданию реконструкции туристской инфраструктуры
	Проведен отбор восьми национальных парков для размещения туристской инфраструктуры
	Подготовлена концепция (техническое задание) создания и обеспечения функционирования информационного портала по продвижению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях федерального значения, объявлен аукцион
Сохранение лесов	Обеспечен баланс выбытия лесов и воспроизводства лесов в соотношении 100%, проведено лесовосстановление и лесоразведение на площади 1098,8 тыс. га (план 1000 га)
	Закуплено более 12500 единиц лесопожарной техники и оборудования

Источник: Отчет о Публичной декларации целей и задач Минприроды России за 2019 год. С. 1–7. URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/2dd/Отчет%20по%20Плану%20деятельности%20и%20Публичнойдекларации%20за%202019%20год.pdf>

реализации: несвоевременность выполнения мероприятий, методическая непроработанность целевых показателей, несогласованность с другими нацпроектами.

Проблема несвоевременности выполнения мероприятий касается работы ГИС «Наша природа» в тестовом режиме (по плану система должна была начать функционировать в полноценном режиме 29 марта 2019 года). На 29 сентября 2020 года портал работает в тестовом режиме. Также в установленный срок (1 марта 2019 года) не были сформированы критерии отбора национальных парков и экспертная группа по привлечению частного капитала в строительство и реконструкцию туристской инфраструктуры. Следует отметить, что имели место некоторые нарушения при составлении отчетности по федеральным проектам «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Чистая страна» и «Чистая вода».

Счетная палата отмечает, что 13 из 97 нормативно-правовых актов не были приняты вовремя, что стало причиной переноса мероприятий на более поздний срок и приостановки финансирования. Так, по этой причине заблокированы средства федерального бюджета на сумму 10986,6 млн руб. по федеральному проекту «Чистый воздух». Исполнение расходов на реализацию национального проекта «Экология» по состоянию на 1 ноября 2019 года составило 27,1%, на 28 декабря 2019 года – 61,7% – одно из самых низких значений освоения финансирования (после нацпроекта «Цифровая экономика»)¹⁰.

Невыполнение плана по некоторым показателям, во многом оказалось обусловлено их недостаточной методической проработанностью, как, например, в случае с городами с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха. В первой редакции паспорта НП «Экология» по показателю «Количество городов с высоким и очень высоким уровнем загряз-

нения атмосферного воздуха, ед.» было заявлено базовое значение 2017 года 8. В то же время по факту в 2017 году насчитывалось 44 города с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, из них в Приоритетный список (города с наибольшим уровнем загрязнения воздуха) входил 21 город. За 2018 год число городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха увеличилось (всего насчитывалось 46 городов, из них в Приоритетном списке – 22). В 2019 году планировалось хотя бы сохранить показатели конца 2017 года, заявленные в паспорте НП «Экология» (то есть 8 городов), по факту количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения снизилось до 40, из них в Приоритетном списке числилось 18. По этой причине в ходе мониторинга реализации НП «Экология» данный показатель считался недостижимым. Однако в пятой редакции паспорта нацпроекта от 1 мая 2020 года формулировка была скорректирована путем указания заявленных 8 городов: Братск, Красноярск, Магнитогорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Челябинск, Чита. В соответствии с исправленной формулировкой мониторинг данного показателя в настоящее время еще не осуществляется.

Кроме того, отмечается некоторая несогласованность НП «Экология» с другими нацпроектами. Счетной палатой установлено, что паспортом НП «Экология» не предусмотрено мероприятий по утилизации в отношении строительных отходов, образующихся в результате строительства нового жилья и дорог в рамках нацпроектов «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года». Образованные строительные отходы, скорее всего, будут размещаться на имеющихся полигонах¹¹.

¹⁰ Реализация нацпроектов: первые результаты. URL: <https://ach.gov.ru/news/realizatsiya-natsproektov-pervye-rezultaty>

¹¹ Там же.

В течение первых полутора лет реализации НП «Экология» многократно подвергался критике представителей общественных и экологических организаций. На основе анализа его паспорта и экспертных мнений в 2019 году были выявлены основные риски осуществления нацпроекта. Учитывая полученные в ходе первого года его реализации результаты, рассмотрим, какие риски сохраняются, а какие устранены (табл. 5).

В результате проведенного анализа можно сделать вывод о том, что ряд предсказанных рисков сохранился, особенно это касается недостатка внебюджетного финансирования из-за отсутствия соответствующего механизма его привлечения, а также недостижения запланированных целевых показателей, в некоторых случаях обусловленное их недостаточной обоснованностью. Не меньшую роль в текущей ситуации сыграло несвоевременное формирование нормативно-правовой и методической базы, что стало причиной блокировки средств из федерального бюджета на выполнение мероприятий, неточностей в проведении мониторинга и привлечении внебюджетных средств. При сохранении данной тенденции риски неполного осуществления запланированных мероприятий сохраняются.

По мнению ученых [2], главная причина сохранения основных рисков и потенциальной неэффективности реализации НП «Экология» кроется в использовании именно программно-целевого подхода. Применение программно-целевого подхода при разработке проекта «Экология» было направлено на борьбу с последствиями, а не на создание превентивных мер. В то же время системный подход позволил бы разработать систему взаимосвязанных и взаимообусловленных мероприятий, функционирующих в качестве единого целого как внутри нацпроекта, так и между нацпроектами (комплекс мер в проекте представляет собой набор слабо связанных между собой мероприятий), провести долгосрочный прогноз влияния предлагаемого набора мероприятий на улучшение состояния основных компонентов природной среды. Эта же мысль прослеживается и

в работе, посвященной исследованию проблемы накопленного экологического вреда в России [25]. Авторы отмечают, что главными причинами накопленного экологического ущерба являются уход от ответственности руководителей объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), неучет НВОС на этапе планирования, отсутствие финансовых инструментов, гарантирующих проведение восстановительных работ на нарушенных участках. Однако меры, запланированные в нацпроекте «Экология», направлены на ликвидацию уже накопленного экологического ущерба, а не его предотвращение.

Для решения обозначенных проблем при реализации нацпроекта, на наш взгляд, необходимо:

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

2. Обеспечить взаимодействие органов, осуществляющих управление национальным проектом «Экология», с управляющими органами других государственных проектов и программ, потенциально способных оказывать взаимное влияние на реализацию нацпроектов. Это помогло бы предотвратить несогласованность нацпроектов между собой, как, например, в случае нацпроектов «Экология», «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в сфере обращения с отходами, а также несоблюдение сроков разработки нормативно-правовых документов и осуществления запланированных мероприятий. В целом, на наш взгляд, это усилит эффективность реализации нацпроекта.

3. Обеспечить открытый доступ к результатам мониторинга нацпроектов в на-

Таблица 5. Ключевые риски реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Экология»

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/устранение риска
Чистая страна	Отсутствие исчерпывающих сведений о выявленных в границах городов несанкционированных свалках, подлежащих рекультивации	Риск сохраняется. Достоверных и исчерпывающих данных о несанкционированных свалках в регионах нет
Комплексная система обращения с ТКО	Низкая инвестиционная привлекательность отходоперерабатывающей отрасли может стать препятствием для привлечения внебюджетных средств при реализации запланированных мероприятий	Риск сохраняется. Механизм привлечения внебюджетных средств в проект в 2019 году не был разработан
Чистый воздух	Несоответствие базового показателя Росстата с данными Росгидромета относительно количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха может привести к необъективной оценке базовых значений и результатов реализации проекта	Риск устранен. Целевой показатель скорректирован
Чистая вода	Не запланированы мероприятия, направленные на увеличение доли сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой	Риск сохраняется. Мониторинг по обеспеченности качественной питьевой водой жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения, не проводится
Сохранение озера Байкал	Значительная доля мероприятий направлена на решение рыбохозяйственных задач, а не на сохранение и повышение качества воды	Риск устранен. Преобладающее количество мероприятий направлено на снижение антропогенной нагрузки на природу Байкала и обеспечение мониторинга на всей его площади
Сохранение уникальных водных объектов	Отсутствуют критерии отбора водных объектов для реализации мероприятий федерального проекта	Риск устранен, в последней редакции паспорта нацпроекта критерии перечислены
Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма	Отсутствует корреляция целей проекта по увеличению количества и площади особо охраняемых природных территорий (на 5 млн га до 2024 года) с Конвенцией о биологическом разнообразии (для ее выполнения необходимо увеличение данного показателя на 100 млн га)	Риск сохраняется в отношении морских особо охраняемых природных территорий, площадь которых в настоящее время составляет порядка 2–3% (приблизительно 18 млн га) континентального шельфа под юрисдикцией России. Согласно Конвенции о биологическом разнообразии она должна составлять 10%
Сохранение лесов	Отсутствуют достоверные данные и единая методика расчета ущерба от лесных пожаров, что может привести к недостоверной оценке их последствий	Риск сохраняется, в настоящее время все еще отсутствуют достоверные данные о лесах и их состоянии
Внедрение наилучших доступных технологий	Реальные объемы необходимого финансирования могут оказаться значительно выше, поскольку комплексные экологические разрешения (КЭР) на внедрение НДТ выдадут лишь к 2024 году	Риск сохраняется. В 2019 году было выдано 16 КЭР (план – 15), однако число ежегодно выдаваемых КЭР по плану многократно растёт (в 2022 году – 300 шт., в 2023 году – 4000 шт.)
Составлено по: Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок / кол. авт. под науч. рук. В.А. Ильина, Т.В. Усковой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. С. 57.		

циональном и региональном разрезах, к информации о планируемых и проводимых мероприятиях, что способствовало бы увеличению осведомленности населения о мероприятиях и результатах, достигнутых в ходе реализации нацпроектов, а также привлечению волонтеров и общественности к осуществлению ряда мер (где это возможно, например, очистка прибрежной полосы водных объектов или мониторинг несанкционированных свалок). Кроме того, необходимо поддерживать работу информационных

систем, уже разработанных в ходе реализации нацпроекта, сделать их понятными для населения.

Предложенные меры, по нашему мнению, будут способствовать росту эффективности мероприятий в рамках НП «Экология». В дальнейшем мониторинг результатов реализации нацпроекта продолжится, что позволит более точно оценить осуществление заявленных мер, достижение целевых показателей и выявленные риски.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зеленая экономика и цели устойчивого развития: кол. монография / под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Кирюшина, О.В. Кудрявцевой. М.: Экон. фак-т МГУ им. М.В. Ломоносова, 2019. 284 с.
2. Краснощеков В.Н., Ольгаренко Д.Г. Оценка эффективности реализации национального проекта «Экология» // Природообустройство. 2019. Т. 2. С. 6–12.
3. Коваль В.Т., Коваль Е.В. Связь экономики и экологии при устойчивом развитии // Горн. науч.-аналит. бюл. (науч.-техн. журн.). 2008. № S3. С. 108–114.
4. Эколого-экономическая сбалансированность регионального развития: методологические и методические основы / под ред. М.Ф. Замятиной. СПб.: ГУАП, 2013. 143 с.
5. Pearce D. Green economics. *Environmental Values*, 1991, vol. 135, no.1, pp. 3–13.
6. Bossel H. *Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 1999. 138 p.
7. Тихонова Т.В. Экологическая оценка экономического роста северного региона // Экономические и социальные перемены факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 3. С. 162–178. DOI: 10.15838/esc.2018.3.57.11
8. Кожевников С.А., Лебедева М.А. Проблемы перехода к зеленой экономике в регионе (на материалах Европейского Севера России) // Проблемы развития территории. 2019. Т. 102. № 4. С. 72–88. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.4
9. Godlewska J., Sidorczuk-Pietraszko E. Taxonomic assessment of transition to the green economy in Polish regions. *Sustainability*, 2019, vol. 11, no. 18. Available at: <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/18/5098>. DOI: 10.3390/su11185098
10. Victor P.A. The Kenneth E. Boulding Memorial Award 2014. Ecological economics: A personal journey. *Ecological Economics*, 2015, vol. 109, pp. 93–100. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2014.11.009
11. Victor P.A. *Managing without growth – slower by design, not disaster*. 2nd ed. Edward Elgar, 2019. 432 p.
12. Victor P.A. Growth, degrowth and climate change: A scenario analysis. *Ecological Economics*, 2012, vol. 84, pp. 206–212.
13. Khmara Y., Kornenberg J. Degrowth in the context of sustainability transitions in search of common ground. *Journal of Cleaner Production*, 2020, vol. 267. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652620321193>
14. Проблемы экономического роста территории / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 170 с.
15. Кечеруков Р.К. Механизмы достижения устойчивого развития экономики региона // Бизнес в законе. 2011. № 4. С. 340–342.
16. Горбунова К.О. Национальные проекты региона в сфере экологии // Академическая публицистика. 2019. № 11. С. 90–93.
17. Verzilin D., Maximova T., Sokolova I., Skorykh S. Digital society as a driving force for sustainable manufacturing. *IFAC-PapersOnLine*, 2019, vol. 52, no. 13, pp. 2261–2266.

18. Национальный проект «Экология»: планы и промежуточный ход реализации / А.А. Сидоров [и др.] // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2020. № 3. С. 219–224.
19. Зворыкина Ю.В., Семенцов С.П. Национальный проект «Экология» как фактор формирования системы «зеленого финансирования» в России // Рос. экон. журн. 2018. № 6. С. 61–70.
20. Чайковская Н.В. Проблемы обеспечения экономической устойчивости хозяйственной системы региона // Региональная экономика: теория и практика. 2005. Т. 21. № 6. С. 33–35.
21. Мазилев Е.А. Применение программно-целевого подхода в управлении развитием научно-технологического пространства // Научн. вестн. Южн. ин-та менеджмента. 2019. № 4. С. 11–19.
22. Дружинин П.В., Шкиперова Г.Т., Поташева О.В. Исследование взаимосвязи экологических и экономических показателей: моделирование и анализ расчетов. Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2019. 127 с.
23. Шкиперов Г.Т., Дружинин П.В. Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России // Экон. анализ: теория и практика. 2020. № 4. С. 643–649.
24. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок / кол. авт. под науч. рук. В.А. Ильина, Т.В. Усковой. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 93 с.
25. Блоков И.П., Таргулян О.Ю., Усов Е.И. Накопленный вред окружающей среде: разрушение здоровья и бюджетов. Greenpeace, 2020. 61 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Марина Анатольевна Лебедева – инженер-исследователь, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: lebedevamarina1@mail.ru

Lebedeva M.A.

DIRECTIONS OF RUSSIA'S ENVIRONMENTAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

One of the most important conditions for the transition to sustainable development is the economy ecologization, focused on the decreasing negative impact on the population and nature. The issues of the economy ecologization, and environmental and economic development are quite acute in Russia, as it is the largest country in the world with a huge potential of natural resources and, at the same time, there is a significant negative impact of the environment and population. State programs and national projects play the crucial role in solving these problems; their main aim is the improving population's wellbeing in the environmental aspect. Balanced environmental and economic development should accompany its achievements. The purpose of the work is the analysis of the directions of Russia's environmental and economic development. The information base is data, obtained from the open sources, including the material of the Federal State Statistics Service of Russia, reports of the Federal Service for Surveillance on Consumer Rights Protection and Human Wellbeing, and Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation, and published reports of the national projects and programs. The article presents the results of using tools to ensure the country's environmental and economic development. The authors show the main issues, arising in the management of its environmental and economic development, in particular, in the implementation of the national project "Ecology"; late elaboration of the regulatory and legal base, disagreement of the

national projects of environmental and other orientation among themselves. The researchers proposed measures to solve these problems. The results of the study can be used in the further realization of Russia's environmental policy in the transition to sustainable development.

Sustainable development, environmental and economic issues, medical and demographic losses, national project "Ecology".

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Marina A. Lebedeva – Research Engineer, Federal State Budgetary Institution of Science "Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences". 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: lebedevamarina1@mail.ru