



ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ТКО: АНАЛИЗ КЛЮЧЕВЫХ НАПРАВЛЕНИЙ

В. С. Бадмаев, руководитель направления ценообразования и разработки инвестиционных программ НП «Национальное бюро по переработке отходов»

Национальные и федеральные проекты – модная тема, но далеко не все дали себе труд разобраться в их содержании, и особенно в том, как же все это должно работать. Желая внести ясность в данный вопрос, автор рассматривает цели проектов вкупе с целевыми показателями и приходит к выводу о необходимости их корректировки.

Значимость майских указов Президента РФ для системы государственного управления в целом и развития сферы обращения с ТКО в частности трудно переоценить. Однако для того, чтобы в этом убедиться, необходимо детально проанализировать ситуацию.

Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ), опубликованный в день вступления в должность Президента РФ, сформулировал принципиальные стратегические направления развития государства на пятилетний срок, необходимый и достаточный для обеспечения прорывного развития страны. Для достижения обозначенных целей документ предполагает принципиальное изменение подходов к государственному управлению и переход на проектный принцип государственного управления как наиболее эффективную систему менеджмента, применяемую в самых успешных деловых практиках.

Экология обозначена в рассматриваемом Указе в качестве одного из двенадцати ключевых направлений развития и выделена в отдельный национальный проект. В качестве целей и задач национального проекта «Экология» устанавливаются в числе прочего следующие: достижение эффективного обращения с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 01.01.2018 несанкционированных свалок в границах городов (подп. «а» п. 7 Указа), а также формирование комплексной системы обращения с ТКО, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления (подп. «б» п. 7 Указа).

В целях исполнения Указа была реформативна вся система государственного управления: с принятием постановления от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» (далее постановление № 1288) деятельность высшего исполнитель-

ного государственного органа была поставлена на проектную основу. Мероприятия по реализации Указа сгруппированы по значимости в национальные, федеральные, ведомственные и региональные проекты (программы), сформирована система управления национальными проектами, включающая: проектные комитеты, рабочие группы, руководители национальных и федеральных проектов, проектные офисы, общественно-экспертный совет и Центр компетенций (РАНХиГС), возглавляемые Президиумом Совета по стратегическому развитию и национальным проектам при Президенте РФ (далее – Совет).

Финансирование национальных проектов осуществляется в приоритетном порядке, в том числе за счет дополнительных доходов федерального бюджета (п. 16 Указа, ч. 2 ст. 176 БК РФ).

В соответствии с «Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2024 года», утвержденными 29.09.2018, сформирован паспорт национального проекта «Экология» (утвержден президиум-

мом Совета, протокол от 24.12.2018 № 16). В структуру рассматриваемого национального проекта вошли два федеральных проекта, относящихся к ТКО: «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с ТКО», а также федеральный проект по созданию инфраструктуры для обращения с опасными отходами со сроками реализации с 01.12.2018 по 31.12.2024.

Проанализируем цели, целевые и дополнительные показатели национального проекта «Экология» применительно к федеральному проекту «Комплексная система обращения с ТКО».

Прежде всего обращает на себя внимание то, что один из общепризнанных ключевых целевых показателей в сфере обращения с ТКО – «Доля ТКО, направленных на захоронение, в общем объеме образованных ТКО» – остался без внимания разработчиков паспорта национального проекта. Данный показатель для целей обращения с ТКО, на наш взгляд, является первичным и должен служить отправной точкой для оценки хода реформы и создания системы обращения с ТКО в каждом регионе. Отсутствие данного показателя позволит по сути уклоняться от внедрения новой системы обращения с ТКО, основанной на принципе минимизации количества захораниваемых отходов, поскольку доля захоронения ТКО остается скрытой и не будет отслеживаться.

Целевые показатели «Доля ТКО, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных ТКО, %» (п. 1.4 разд. 2 паспорта) наряду с показателем «Доля ТКО, направленных на обработку, в общем объеме образованных ТКО, %» (п. 1.5 того же раздела), в связи с изложенным являются малоинформативными, поскольку не позволяют достоверно определить уровень снижения негативного воздействия захоронения ТКО уже по той причине, что само по себе количество ТКО, направленных на обработку, не отражает долю вторичных материальных ценностей, извлеченных из ТКО не попавших на полигоны. Как известно, обработка сама по себе не влияет на экологические характери-

сти обращения с отходами и может превратиться лишь в «бумажный» показатель без реального повышения экологической эффективности, то есть без снижения количества захораниваемых отходов и увеличения извлечения полезных компонентов из ТКО. Рассматриваемый целевой показатель необходимо дополнить показателем «Доля извлекаемых вторичных ресурсов при обработке ТКО».

В свою очередь, вызывает вопрос целесообразность использования целевого показателя «Доля ТКО, направленных на утилизацию», поскольку: во-первых, утилизация технологически предполагает использование лишь относительно небольшой доли ТКО в сравнении с объемом их первичного образования (то есть «доля от доли»); во-вторых, законодательство не устанавливает четкой терминологической разницы между утилизацией и обработкой для целей извлечения полезных компонентов из ТКО; в-третьих, утилизация как вид деятельности в сущности выведена в законодательстве за пределы «контура» реформы сферы обращения с ТКО (не является регулируемым видом деятельности; движение потоков ТКО/ВМР для целей утилизации не может быть охвачено территориальной схемой; действует принцип самокупаемости производства, свободной цены и потока движения сырья). В связи с этим управление данным показателем в сущности затруднено, а возможно, и нет смысла в государственном стимулировании именно утилизации – она и так будет развиваться на основе частной инициативы и самокупаемости, если реализация мероприятий приведет к увеличению количества и качества предлагаемых к реализации извлекаемых вторичных материальных ресурсов.

Можно предположить, что достижение целевых показателей утилизации предполагается преимущественно за счет создания мощностей по термической обработке ТКО. Однако, по нашему мнению, такой подход не в полной мере соответствует назначению национального проекта, поскольку должен применяться

лишь в особых случаях (например, в крупнейших агломерациях), требует использования сложнейших инженерно-технических решений и, следовательно, влечет за собой потребность в существенных капитальных вложениях, недоступных для региональных систем обращения с ТКО.

В качестве целевого для национального и федерального проекта целесообразно установить показатель «Доля ТКО, направленных на обезвреживание, в общем объеме образованных ТКО». Так, органические фракции ТКО являются основным загрязняющим фактором как в качественном (источник СО, токсичных и дурнопахнущих продуктов разложения), так и в количественном отношении – более 35% массы в общем количестве образующихся ТКО. Экологические резервы обращения с ТКО применительно к снижению объемов захоронения за счет органической фракции должны быть реализованы в приоритетном порядке. Именно указанное направление, на наш взгляд, должно быть принято как одно из основных направлений национального проекта наряду с наращиванием доли извлекаемых полезных компонентов при обработке ТКО.

Обратим также внимание на то, что планируемые результаты реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» (разд. 4.2 паспорта национального проекта «Экология») предполагают ввод в промышленную эксплуатацию мощностей по утилизации ТКО: 13,9 млн т (2021 г.), 23,1 млн т (2024 г.) и по обработке ТКО – 21,7 и 37,1 млн т соответственно. Приведенные объемы ввода мощностей по утилизации ТКО, на наш взгляд, являются явно избыточными, а по обработке ТКО – завышенными (из расчета образования 50–55 млн т ТКО в год).

Предлагаемые изменения могут быть внесены в паспорт национального проекта в порядке актуализации, предусмотренной положениями п. 21, 24, 26, подп. «б» п. 27 Положения об организации проектной деятельности Правительства РФ (ПП-1288). ♻️