



ISSN 2712-7907

№ 5 (294) 2022

Бюллетень  
Счетной палаты РФ  
Водные ресурсы

Представляя  
номер

Сергей Мамедов



## Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Этот выпуск Бюллетеня мы решили посвятить государственной политике в сфере водохозяйственного комплекса.

В России почти 10 млн человек проживают в зонах потенциального затопления. За последние 9 лет на водных объектах произошло 587 чрезвычайных ситуаций с ущербом более 330 млрд рублей. Водообеспеченность в 21 регионе критически низкая. Поэтому развитие водохозяйственного комплекса – один из ключевых факторов обеспечения экономического и социального благополучия, а также национальной безопасности страны.

Изменить ситуацию к лучшему была призвана Водная стратегия Российской Федерации до 2020 года, которая стала предметом аудита Счетной палаты. Кроме того, мы проанализировали итоги реализации федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса в 2012–2020 годах» (ФЦП «РВХК»), принятой для воплощения в жизнь положений Водной стратегии, а также региональных программ, регулирующих вопросы вододефицита и защиты от негативного воздействия вод.

Проверка показала, что ФЦП «РВХК» как инструмент реализации Водной стратегии не сработала. Большинство показателей Водной стратегии не были достигнуты.

Анализ Счетной палаты выявил системные проблемы, связанные с низким качеством подготовки проектной документации, недостаточным финансированием, взаимодействием различных органов власти федерального и регионального уровней, а также мониторингом достижения показателей документов стратегического планирования и системы управления рисками. Кроме того, сохраняются проблемы, связанные с безопасностью гидротехнических сооружений. В итоге результативность принятых в 2012–2020 годах мер по ликвидации вододефицита и защиты от наводнений оценивается нами как недостаточная.

Для анализа качества стратегического управления мы привлекали к исследованию экспертов Института водных проблем РАН. Они разработали модель вычисления среднесрочного ущерба для оценки итоговых экономических эффектов планируемых водохозяйственных мероприятий.

По итогам проведенных исследований Счетная палата подготовила ряд предложений по совершенствованию государственного управления в водохозяйственном комплексе.

Речь, в частности, идет о разработке новой водной стратегии, развитии системы страхования имущества от наводнений, оперативном завершении работы по определению границ зон затопления, а также созданию методики оценки экономической эффективности реализации водохозяйственных мероприятий.

Надеемся, что выводы и рекомендации Счетной палаты помогут задать новые ориентиры для дальнейшего развития водохозяйственного комплекса страны.

# Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия .....	6
Официальная позиция .....	55
Мнения .....	58
Опыт регионов. Комментарии КСО .....	70
Инфографика .....	77
Госрасходы .....	83
Тематические проверки Счетной палаты .....	90
Международная практика .....	94
Исследования по теме .....	113
Публикации в СМИ .....	118



**Сергей Мамедов**

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

# Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка достижения целей, задач и показателей, предусмотренных документами стратегического планирования, а также оценка результатов принятых мер по ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищенности от негативного воздействия вод»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 31 марта 2022 года

# Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

## Основная цель мероприятия

Оценить достижение целей, задач, показателей и результатов принятых мер, предусмотренных документами стратегического планирования, по ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищенности от негативного воздействия вод.

## Ключевые результаты мероприятия

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что действовавшие документы стратегического планирования (Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup> (далее – Водная стратегия), ФЦП «РВХК»<sup>2</sup>, государственные программы субъектов Российской Федерации), регулирующие вопросы вододефицита и защиты от негативного воздействия вод, не в полной мере были взаимосвязаны в части показателей, мероприятий и ожидаемых результатов. Это не способствовало определению четких ориентиров для достижения стратегических целей и задач.

ФЦП «РВХК» как инструмент реализации Водной стратегии не позволила в полной мере достигнуть предусмотренных в ней результатов. Большинство показателей Водной стратегии не достигнуто.

Формулировка целей и задач ФЦП «РВХК» позволяла оценить их полностью выполненными при любом значении ее показателей.

Результативность мер по ликвидации вододефицита (далее также – ВД) и обеспечению защищенности от негативного воздействия вод (далее также – НВВ) оценивается как недостаточная, что обусловлено наличием недостатков государственного управления, в том числе в части:

- планирования и реализации мероприятий (без учета наличия инфраструктуры для дальнейшей эксплуатации объектов, бассейнового принципа управления водным хозяйством на основе схем комплексного использования и охраны водных объектов, оценки эффективности водохозяйственных мероприятий);
- обеспечения качественной подготовки проектной документации;
- недостаточного финансирования мероприятий;

---

1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р.

2. Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2012 г. № 350 (далее – ФЦП «РВХК», Программа).

- должного взаимодействия различных заинтересованных органов власти федерального и регионального уровней (отсутствуют полные данные о количестве и состоянии гидротехнических сооружений в стране);
- мониторинга достижения показателей документов стратегического планирования и системы управления рисками.

При уменьшении финансирования по направлениям гарантированного водообеспечения и защиты от НВВ на 38 % значения показателей ФЦП «РВХК» уменьшены от 39 до 71 %, но полностью не достигнуты.

## Наиболее значимые выводы

Проблемы, обозначенные Водной стратегией, не решены в полной мере. В то же время при прекращении действия Водной стратегии и ФЦП «РВХК» не разработан документ стратегического планирования, определяющий долгосрочные цели, задачи, результаты в области водохозяйственного комплекса.

Нерешение отмеченных в ходе мероприятия проблем и недостатков не позволяет государству оценить результаты социально-экономического развития Российской Федерации по направлению водоресурсного обеспечения и реализации конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере.

*Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.*

## Наиболее значимые предложения (рекомендации)

В рамках экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата подготовила ряд предложений, в том числе:

- Правительству Российской Федерации поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в срок до 1 июня 2023 года проработать вопросы по:
  - разработке документов стратегического планирования (например, Водной стратегии России до 2035 года и инструментов ее реализации);
  - развитию страхования (в том числе добровольного) имущества населения, утраченного (поврежденного) в результате наступлений чрезвычайных ситуаций, с целью оптимизации бюджетных расходов государства;



- Минприроды России в срок до 1 июня 2023 года:
  - пересмотреть порядок планирования мероприятий по ликвидации вододефицита и защите от негативного воздействия вод (совместно с Росводресурсами);
  - разработать меры по увеличению вовлечения субъектами Российской Федерации в хозяйственный оборот количества объектов подземных вод для обеспечения водоснабжения и др.

*Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.*

## 1. Основание проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 4.10.0.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год, пункт 3.18.0.3).

## 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Состояние реализации мер, направленных на защиту от негативного воздействия вод и ликвидацию вододефицита и финансовое обеспечение мероприятий государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», а также состояние достижения целей, задач и показателей документов стратегического планирования, касающихся негативного воздействия вод и ликвидации вододефицита.

## 3. Объект экспертно-аналитического мероприятия

Федеральное агентство водных ресурсов.

## 4. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 1 июня 2021 года по 29 марта 2022 года.

## 5. Цели экспертно-аналитического мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить полноту целей, задач и показателей документов стратегического планирования и их взаимосвязь с мероприятиями, установленными программно-целевыми документами, направленными на защиту от негативного воздействия вод и ликвидацию вододефицита, а также состояние гидротехнических сооружений.

5.2. Цель 2. Оценить стратегическую результативность принятых мер по ликвидации дефицита водных ресурсов и обеспечению защищенности от негативного воздействия вод в 2012–2020 годах.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия применялись следующие критерии стратегического аудита, которые позволили оценить достижение целей, задач, показателей и результатов исследуемых мер, предусмотренных документами стратегического планирования, по ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищенности от негативного воздействия вод (приложение № 1 к отчету):

- **критерий состоятельности стимулов**

Обеспечена взаимоувязка целей, задач и показателей документов стратегического планирования федерального и регионального уровней, что является основой для проведения единой государственной политики в стране;

- **критерии обоснованности**

Показатели документов стратегического планирования являются достаточно обоснованными, измеримыми, что позволяет им быть четкими ориентирами для достижения целей и задач в области ликвидации дефицита водных ресурсов и значительного снижения негативного воздействия вод.

Механизмы реализации документов стратегического планирования позволяют достичь конечных результатов для целевых групп и решить проблемы ликвидации водоедефицита и защиты от негативного воздействия вод;

- **критерии согласованности**

Государство располагает полной информацией о состоянии и учете гидротехнических сооружений, действия участников стратегического управления полностью скоординированы, что позволяет принимать достаточные управленческие решения для обеспечения технической надежности гидротехнических сооружений.

Полнота, актуальность данных информационных систем, возможности системы межведомственного электронного взаимодействия в сфере использования и охраны водных объектов позволяют обеспечить органы государственной власти релевантной информацией для принятия управленческих решений.

Уровень скоординированности и сотрудничества участников стратегического управления обеспечивает достижение стратегических целей по управлению водохозяйственным комплексом.

Соответствие показателей и мероприятий региональных программ в области охраны и использования водных объектов, а также показателей и мероприятий схем комплексного использования и охраны водных объектов (далее – СКИОВО) позволяет достичь основных целевых показателей СКИОВО в части уменьшения негативных последствий наводнений и ликвидации дефицита водных ресурсов;

- **критерии стратегической результативности**

Обоснованность результатов конкурсного отбора мероприятий региональных программ в области использования и охраны водных объектов, которая позволила решить задачи по ликвидации локальных водоедефицитов и предотвращению негативного воздействия вод.

Отношение количества разработанной проектно-сметной документации (по ликвидации локальных вододефицитов и предотвращению негативного воздействия вод) и проектно-сметной документации, получившей положительные заключения государственной экспертизы, равно 1.

Отсутствие корректировок получившей положительное заключение экспертизы проектно-сметной документации в ходе выполнения мероприятий.

Достижение показателей результативности использования субсидий, направленных на ликвидацию вододефицита и защиту от негативного действия вод, обусловлено:

- соблюдением уровня софинансирования, предусмотренного соглашениями о предоставлении межбюджетных трансфертов;
- сохранением или увеличением первоначально запланированных объемов финансового обеспечения государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (далее – ГП ВИПР, ГП-28) ФЦП «РВХК», региональных программ в области охраны и использования водных объектов;
- освоением предусмотренных средств в полном объеме.

Достиженные результаты соответствуют ожидаемым результатам по ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищенности от негативного воздействия вод, предусмотренным Водной стратегией;

- **критерий влияния (вклада)**

Применяется упрощенный порядок предоставления права пользования участком недр местного значения, содержащим общераспространенные полезные ископаемые, для их разведки и добычи в связи с необходимостью выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и содержанию гидротехнических сооружений.

## 6. Проверяемый период деятельности

2012–2020 годы.

## 7. Краткая характеристика проверяемой сферы

По данным Всемирной метеорологической организации ООН<sup>3</sup>, за 50-летний период количество бедствий увеличилось в пять раз, что связано с изменением климата.

---

3. <https://inlnk.ru/84jALG>

По данным МЧС России<sup>4</sup>, за 2012–2020 годы произошло 587 чрезвычайных ситуаций на водных объектах (паводки, наводнения), которые привели к прямым экономическим потерям в стране на общую сумму 338 млрд рублей.

Водное хозяйство в соответствии со статьей 1 Водного кодекса Российской Федерации (далее – Водный кодекс) – деятельность в сфере изучения, использования, охраны водных объектов, а также предотвращения и ликвидации негативного воздействия вод. Она включает в том числе водохозяйственные мероприятия, направленные на устойчивое водопользование (ликвидация вододефицита) при сохранении водных экосистем, и обеспечение безопасности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод (паводки, наводнения), а также укрепление трансграничного водного сотрудничества.

Полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере водных отношений осуществляет Минприроды России.

Управление поверхностными водными ресурсами на федеральном уровне осуществляют Росводресурсы непосредственно или через свои территориальные органы и подведомственные организации за счет средств федерального бюджета, в том числе субсидий на исполнение государственного задания.

На региональном уровне управление поверхностными водными ресурсами осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области водного хозяйства за счет средств региональных бюджетов, субсидий и субвенций из федерального бюджета, направляемых на ликвидацию ВД, защиту от НВВ и осуществление отдельных переданных Российской Федерацией полномочий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации.

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в форме стратегического аудита (последующий аудит).

Для формирования аудиторских доказательств в ходе проверки были изучены документы из справочных правовых систем и государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», проанализированы документы и расчеты, представленные по месту нахождения объекта аудита, а также полученные на основании 73 запросов, которые направлялись федеральным и региональным органам исполнительной власти, страховым, научным и иным организациям, располагающим данными по предмету исследования, а также результаты работы эксперта<sup>5</sup>.

---

4. Письмо МЧС России от 17 августа 2021 г. № 42-1422.

5. Государственный контракт Счетной палаты Российской Федерации от 16 сентября 2021 г. № 7-к.

В рамках настоящего мероприятия с использованием программного продукта анализа и визуализации данных PolyAnalyst проведено сопоставление сведений о водохозяйственных мероприятиях, предусмотренных государственными программами субъектов Российской Федерации и схемами комплексного использования и охраны водных объектов по соответствующему бассейну реки, а также о количестве гидротехнических сооружений (далее также – ГТС), предоставленных различными ведомствами. Подробная информация о методах сбора и анализа данных приведена в [приложении № 2](#) к отчету.

## 8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

### 8.1. Оценка полноты целей, задач и показателей документов стратегического планирования и их взаимосвязи с мероприятиями, установленными программно-целевыми документами, направленными на защиту от негативного воздействия вод и ликвидацию вододефицита, а также состояния гидротехнических сооружений

8.1.1. Анализ документов стратегического планирования Российской Федерации (перечень представлен в [приложении № 3](#) к отчету) показал, что после прекращения действия Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Водной стратегии, ФЦП «РВХК» документ стратегического планирования, разработанный в рамках целеполагания по отраслевому принципу, определяющий долгосрочные приоритеты, цели, задачи, основные направления, а также ожидаемые результаты и показатели развития водохозяйственного комплекса, отсутствует<sup>6</sup>.

8.1.2. Водной стратегией для оценки успешности ее реализации и контроля степени достижения стратегических целей по гарантированному обеспечению водными ресурсами населения и отраслей экономики, включая ликвидацию дефицита водных ресурсов, по обеспечению защищенности от негативного воздействия вод, а также для оценки эффективности реализации механизмов и конкретных мероприятий установлено шесть показателей ([приложение № 5](#) к отчету).

Однако не все из них направлены на решение проблем, обозначенных Водной стратегией, и характеризуют степень достижения ее целей и задач.

---

6. ГП ВИПР, содержащая цели, задачи, мероприятия в области защиты от НВВ и ликвидации ВД, действует до 2024 года.

Так, не был установлен показатель, предусматривающий ориентир для оценки действий по решению проблемы использования подземных вод, в том числе связанной с низкой степенью освоения запасов подземных вод.

Показатель водоемкости ВВП России не был направлен на оценку степени достижения задачи по ликвидации ВД в вододефицитных регионах Российской Федерации, поскольку является обобщенной макроэкономической характеристикой, отражающей совокупность природно-климатических, социально-экономических, производственных изменений в водной инфраструктуре.

Кроме того, показатель, рассчитываемый в целом по Российской Федерации, не отражает динамику изменений водоемкости по отраслям народного хозяйства и регионам.

8.1.3. Основным инструментом реализации Водной стратегии была ФЦП «РВХК», разработанная в соответствии с пунктом 21 Плана мероприятий по реализации Водной стратегии<sup>7</sup>.

Концепцией ФЦП «РВХК»<sup>8</sup> определены риски, которые могли повлиять на достижение стратегических целей Программы (научно-технологические, техногенные и экологические риски, а также риск принятия неэффективных управленческих решений и недофинансирования мероприятий), к негативным последствиям которых отнесено неполное достижение целевых показателей Водной стратегии.

При этом в ходе реализации ФЦП «РВХК» потенциальные риски, способные повлиять на достижение целей защиты от НВВ и обеспечение ликвидации ВД, на систематической основе не выявлялись, система управления рисками, указанными в Концепции ФЦП «РВХК», создана не была. Наличие такой системы в том числе позволило бы повысить степень своевременного реагирования на потенциальные негативные изменения, препятствующие достижению стратегических результатов.

8.1.4. Анализ стратегических документов показал отсутствие корреспонденции показателей Водной стратегии с показателями, установленными ФЦП «РВХК», и показателями достижения стратегических целей Водной стратегии, предусмотренными приказом Минприроды России № 428<sup>9</sup>, в области ликвидации ВД и защиты от НВВ (данные приведены на рисунке 1).

---


7. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р.

8. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1316-р (далее – План мероприятий Водной стратегии).


9. Приказом Минприроды России от 29 декабря 2009 г. № 428 (далее – приказ Минприроды России № 428) предусмотрены 8 основных показателей и 18 показателей, используемых для формирования отчетных форм о ходе реализации Водной стратегии, корреспонденция которых с показателями ФЦП «РВХК» и Водной стратегии не обеспечена в полной мере. Подробная информация представлена в карте взаимосвязей показателей (приложение № 4 к отчету).

Рисунок 1

## Взаимосвязь показателей, установленных нормативными правовыми актами

 Соответствует

 Не соответствует

 Частично соответствует

ФЦП «РВХК»	Показатели водной стратегии	Приказ Минприроды России № 428
	Удельная водоемкость ВВП РФ*	
	Потребности Российской Федерации в водных ресурсах*	
	Объем потерь воды при транспортировке*	
	Доля защищенных сооружениями инженерной защиты территорий, подверженных наводнениям и другому негативному воздействию вод, %	
	Численность населения, защищенного от наводнений и другого негативного воздействия вод	
	Доля аварийных гидротехнических сооружений, 0 %	

\* Указанные показатели в ФЦП «РВХК» не предусмотрены, определены в качестве конечных результатов, но без указания количественных значений

8.1.5. В инструментах реализации Водной стратегии изначально был заложен подход, предусматривающий формирование плановых, а следовательно, и фактических значений показателей, не соответствующих ее намерениям.



8.1.5.1. Плановые значения показателей к 2020 году либо не были определены (приказ Минприроды России № 428<sup>10</sup>), либо не увязаны со значениями показателей, установленными Водной стратегией.

Так, в ФЦП «РВХК» значение показателя «Доля гидротехнических сооружений с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние» как в первоначальной (97,1 %), так и в действующей редакции (49,4 %) не соответствовало значению показателя «Доля аварийных гидротехнических сооружений», установленному Водной стратегией, согласно которому к 2020 году все аварийные ГТС должны были быть приведены в нормативное (безопасное) состояние.

8.1.5.2. Разнились подходы к достижению значений показателей.

Так, согласно положениям Водной стратегии значение показателя «Численность населения, защищенного от наводнений и другого негативного воздействия вод» планировалось достичь за счет строительства сооружений инженерной защиты.

Однако приказом Минприроды России № 428 (форма отчета 3.2) предусмотрено достижение указанного показателя не только за счет строительства, но и за счет капитального ремонта ГТС. Данный подход был транслирован в ФЦП «РВХК» в части расчета значения показателя «Доля населения <...> защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от негативного воздействия вод».

8.1.5.3. Несоизмеримость показателей Водной стратегии, а также показателей, предусмотренных ФЦП «РВХК» и приказом Минприроды России № 428 (в результате замены абсолютных показателей на относительные и наоборот), не только не способствовала формированию предпосылок для достижения значений показателей Водной стратегии, но и негативно сказалась на возможности мониторинга их достижения.

Таблица 1. Примеры изменения показателей

Сравниваемое значение	Водная стратегия	Приказ Минприроды России № 428	Водная стратегия	ФЦП «РВХК»
	Пример № 1		Пример № 2	
Наименование показателя	Доля защищенных сооружениями инженерной защиты территорий, подверженных наводнениям и другому НВВ	Площадь территорий, подверженных наводнениям <...> защищенных за отчетный период сооружениями инженерной защиты	Численность населения, защищенного от наводнений и другого НВВ	Доля населения <...> защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от НВВ, в общем количестве населения, проживающего на таких территориях

10. Плановые значения устанавливались ежегодно или только по некоторым годам.

Сравниваемое значение	Водная стратегия	Приказ Минприроды России № 428	Водная стратегия	ФЦП «РВХК»
Пример № 1			Пример № 2	
Категория показателя	Относительный	Абсолютный	Абсолютный	Относительный
Плановое значение к 2020 году	50 %	Не установлено (плановые значения определены только на 2018 и 2019 годы)	4,75 млн чел.	78,5 %

8.1.5.4. В ходе мероприятия установлено, что различаются данные как по общей численности населения, проживающего на подверженных НВВ территориях, так и по численности защищенного населения.

Так, по данным Водной стратегии, численность населения, проживающего на подверженных НВВ территориях, составляет 4,6 млн человек, что на 6,4 млн человек, или в 2,4 раза меньше численности, сформированной Росводресурсами на основании данных субъектов Российской Федерации, и используемой для расчета значения показателя в рамках ФЦП «РВХК» (11,06 млн человек).

Отличаются также данные по численности населения, которое должно было быть защищено к 2020 году. Согласно Водной стратегии – не менее чем 4,75 млн человек, что в 2 раза меньше численности населения, защита которого планировалась исходя из первоначального значения показателя ФЦП «РВХК» (9,4 млн человек), и в 1,8 раза меньше, чем указано в действующей редакции Программы (8,7 млн человек).

Кроме того, по состоянию на 1 января 2021 года в 7,5 раза отличаются данные о численности населения, проживающего на защищенной в результате проведения противопаводковых и берегозащитных мероприятий территории, несмотря на то, что источником данных является информация, предоставляемая субъектами Российской Федерации (8,8 млн человек – по данным для подготовки отчета о реализации ФЦП «РВХК»<sup>11</sup>, 1,18 млн человек – по данным для определения значения целевого прогнозного показателя<sup>12</sup>, устанавливаемого для субъектов Российской Федерации, осуществляющих защитные мероприятия в рамках переданных полномочий).

На объективность данных и расчет соответствующих показателей влияет отсутствие единой для всех субъектов Российской Федерации методики (подходов) к формированию сведений.

- 
11. Письмо Минприроды России от 13 августа 2021 г. № 03-14-28/23339, содержащее исходные данные для расчета значения показателя ФЦП «РВХК» «Доля населения, защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от негативного воздействия вод».
12. Целевой прогнозный показатель «Численность населения, проживающего на защищенной в результате проведения противопаводковых и берегозащитных мероприятий территории».

Различие данных в отношении численности населения, нуждающегося в защите от НВВ, не позволяет оценить обоснованность и достаточность плановых значений показателей, а также мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, для решения задачи по защите населения от НВВ.

8.1.6. В ходе анализа динамики изменения значений двух показателей ФЦП «РВХК»<sup>13</sup> установлено, что численность населения, защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от НВВ, не увязана с мероприятиями по повышению защищенности от НВВ.

Так, при планируемом увеличении итогового значения показателя «Протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления» на 5,3 %, или на 88,5 км, значение показателя «Доля населения <...> защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от негативного воздействия вод» оставалось неизменным<sup>14</sup>, а при уменьшении<sup>15</sup> на 312,3 км, или на 18,6 %, значение показателя уменьшилось на 0,8 % (по сравнению с редакцией Программы от 30 ноября 2013 г. № 1497).

Согласно действующей редакции ФЦП «РВХК» уменьшено по сравнению с первоначальной редакцией плановое итоговое значение показателя «Протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления» на 940,3 км, или на 56 % (с 1675,4 до 793,1 км).

Плановое значение показателя «Протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления» устанавливается для нескольких исполнителей (Росводресурсы и Минсельхоз России). В то же время плановое значение показателя «Доля населения <...> защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от негативного воздействия вод» установлено только для Росводресурсов<sup>16</sup>, несмотря на то, что Минсельхозом России согласно отчетам о ходе строительства объектов капитального строительства, включенных в ФАИП, в рамках ФЦП «РВХК» осуществлялась реализация мероприятий по капитальному строительству, реконструкции ГТС (например, реконструкция противопаводковой системы обвалования рек Кубани и Протоки (II очередь), которые также направлены на защиту населения от НВВ.

- 
13. «Протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления» и «Доля населения, проживающего на подверженных негативному воздействию вод территориях, защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от негативного воздействия вод, в общем количестве населения, проживающего на таких территориях».
  14. Редакция ФЦП «РВХК» от 30 ноября 2013 г. № 1497.
  15. Редакция ФЦП «РВХК» от 19 ноября 2014 г. №1224.
  16. Согласно данным организационно-финансового плана реализации мероприятий ФЦП «РВХК» на соответствующий год, подготовленного Минприроды России, в котором указываются плановые значения показателей для ведомств, ответственных за их достижение.

8.1.7. В реализации ряда показателей ФЦП «РВХК» участвуют посредством выполнения мероприятий одновременно несколько заказчиков, а плановое значение показателя на год (доля, количество км) в отношении каждого заказчика ФЦП не установлено. Это затрудняет оценку вклада конкретного заказчика в достижение планового значения показателя.

Например, достижение установленного ФЦП «РВХК» значения целевого показателя «Протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления» осуществляется Минсельхозом России и Росводресурсами. При невыполнении значения показателя одним из ведомств и перевыполнении другим показатель будет считаться достигнутым.

8.1.8. Несмотря на неизменность целей и задач ФЦП «РВХК», целевые показатели программы ежегодно корректировались (приложение № 6 к отчету). Значение только одного целевого показателя<sup>17</sup> составило 61 % изначально запланированного ФЦП «РВХК», значения остальных находятся в пределах 24–44 % от первоначальных значений.

При этом цели и задачи сформулированы недостаточно конкретно, измеримо, без указания временного периода их достижения. При любых значениях целевых показателей цели и задачи можно считать достигнутыми. Это свидетельствует о том, что показатели недостаточно обоснованы и фактически не отражают ход их достижения.

8.1.9. В ходе проведенного анализа взаимосвязи целей, задач, показателей и мероприятий, установленных документами стратегического планирования, установлено следующее.

8.1.9.1. Анализ Плана мероприятий Водной стратегии показал отсутствие в нем мероприятий, направленных на достижение предусмотренного Водной стратегией результата по сокращению объема потерь воды при транспортировке.

Так, согласно пункту 1 Плана мероприятий Водной стратегии в целях сокращения непроизводственных потерь воды предусмотрено мероприятие в части нормативно-правового регулирования вопроса по расширению перечня видов платного водопользования. При этом выполнение только действия по разработке нормативного правового акта, устанавливающего дополнительные виды платного водопользования, не является достаточным для достижения стратегического результата (сокращения потерь воды при транспортировке).

8.1.9.2. Предусмотренные Водной стратегией для ликвидации вододефицита мероприятия по строительству Южной трансрегиональной водной системы

---

17. Показатель «Доля населения, проживающего на подверженных негативному воздействию вод территориях, защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от негативного воздействия вод, в общем количестве населения, проживающего на таких территориях».

с 2010 года в связи с утратой силы распоряжения<sup>18</sup>, согласно которому в 2011–2012 годах предполагалось за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в размере 2 178,0 млн рублей разработать проектную документацию, в дальнейшем в стратегических документах не планировались.

8.1.9.3. К инструментам государственной политики регионального уровня относятся государственные программы субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы водного хозяйства.

В качестве объекта исследования были отобраны программы регионов, которые согласно положениям Водной стратегии и данным Росводресурсов относятся к субъектам Российской Федерации, подверженным НВВ (23 региона<sup>19</sup>), и водообеспеченность местными водными ресурсами (тыс. куб. м/год на чел.) которых низкая (21 регион<sup>20</sup>).

Анализ целей, задач и показателей в части защиты от НВВ и ликвидации ВД, предусмотренных ФЦП «РВХК» и программами субъектов Российской Федерации, показал, что взаимосвязка документов стратегического планирования федерального и регионального уровней позволит обеспечить основу для проведения единой государственной политики в сфере водного хозяйства.

Не предусмотрены: цель по гарантированному обеспечению водными ресурсами – в 14, или 74 %, программах вододефицитных регионов; показатель «Численность населения, проживающего в районах возникновения локальных вододефицитов, надежность обеспечения водными ресурсами которого повышена» – в 18, или 82 %, программах вододефицитных регионов.

Не предусмотрены задачи по повышению эксплуатационной надежности гидротехнических сооружений (в том числе бесхозяйных) путем их приведения к безопасному техническому состоянию и обеспечению защищенности населения и объектов экономики от НВВ сооружениями инженерной защиты – в 10, или 43,5 %, показатель «Количество гидротехнических сооружений с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных

- 
18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 1491-р (в редакции от 30 марта 2009 г. № 394-р).
  19. Республики Адыгея, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, республики Крым, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика; Забайкальский, Краснодарский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края, Амурская, Астраханская, Волгоградская, Курганская, Магаданская, Сахалинская области, Еврейская автономная область, город федерального значения Севастополь.
  20. Республики Дагестан, Ингушетия, Калмыкия; Ставропольский край, Астраханская, Белгородская, Волгоградская, Воронежская, Калининградская, Курганская, Курская, Ленинградская, Московская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Ростовская, Самарская, Саратовская, Челябинская области, город федерального значения Санкт-Петербург.

в безопасное техническое состояние» – в 7, или 30,4 %, программах регионов, подверженных негативному воздействию вод.

8.1.9.4. Согласно статье 33 Водного кодекса Российской Федерации СКИОВО являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий, определяют основные потребности в водных ресурсах и направления деятельности по предотвращению НВВ и устанавливают целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений, а также водохозяйственные балансы для использования водных ресурсов.

В ходе выборочного анализа соответствия противопаводковых и защитных мероприятий, предусмотренных региональными программами наиболее паводкоопасных регионов, мероприятиям СКИОВО, проведенного с использованием аналитического комплекса PolyAnalyst<sup>21</sup> (далее – Аналитический комплекс), установлено следующее.

В региональных программах учтено не более 78 % мероприятий СКИОВО. В программы субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО), включено от 3,6 до 78,3 % мероприятий СКИОВО рек бассейна Каспийского моря и бассейна р. Терек по защите от НВВ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО), – от менее 1 до 47,6 % мероприятий СКИОВО бассейна рек Японского моря и бассейна р. Амур по защите от НВВ (сведения представлены в приложении № 7 к отчету).

Таким образом, реализуемые в паводкоопасных субъектах Российской Федерации мероприятия по защите от НВВ не соответствуют мероприятиям СКИОВО. Это является предпосылкой для недостижения запланированных в СКИОВО показателей снижения НВВ.

8.1.10. В ходе мероприятия проведен анализ состояния ГТС как инфраструктурной основы для безопасного функционирования водного хозяйства, созданных для защиты от НВВ и ликвидации ВД с целью достижения стратегических эффектов.

Установлено, что в различных источниках информации количество ГТС отличается. Это свидетельствует об отсутствии у уполномоченных органов власти объективной информации о ГТС в стране.

Так, согласно государственному докладу «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации за 2018 год»<sup>22</sup> ГТС, предназначенные

---

21. <https://polyanalyst.ach.achrf.ru/polyanalyst/static/paclient/pa6client.html?locale=rus&prjUUIID=8bdd8cac-df87-4171-9f7f-58a58a80762f>

22. [https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye\\_doklady/](https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_doklady/). С 2019 года государственные доклады «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации» не готовились.

для использования и охраны водных ресурсов, предотвращения НВВ (плотины, каналы, дамбы, судоходные шлюзы, гидротехнические туннели), насчитывают более 65 тыс. единиц, из которых 58 тыс. единиц ГТС находятся в ведении Минсельхоза России. При этом, по данным Минсельхоза России<sup>23</sup>, по состоянию на 1 января 2020 года в составе имущественного комплекса министерства насчитывалось 31 тыс. единиц ГТС.

По данным подведомственного Росводресурсам учреждения<sup>24</sup>, в автоматической информационной системе Государственного водного реестра (далее – АИС ГВР)<sup>25</sup> содержится 65 643 записи<sup>26</sup> в отношении 32 617 ГТС.

Анализ данных АИС ГВР показал, что общее количество ГТС включает сведения, предоставляемые органами, осуществляющими надзор за ГТС (Ростехнадзор и Ространснадзор), и органами, в ведении которых находятся ГТС (Минсельхоз России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления), надзор за которыми также осуществляют Ростехнадзор и Ространснадзор.

Согласно данным органов, осуществляющих надзор за ГТС (Ростехнадзор и Ространснадзор), общее количество поднадзорных ведомств ГТС составляет 28 345 единиц, или 43,2 % общего количества записей о ГТС (65 643) по форме 3.2-ГВР, или 86,9 % ГТС, расположенных на водных объектах, согласно данным подведомственного Росводресурсам учреждения (32 617).

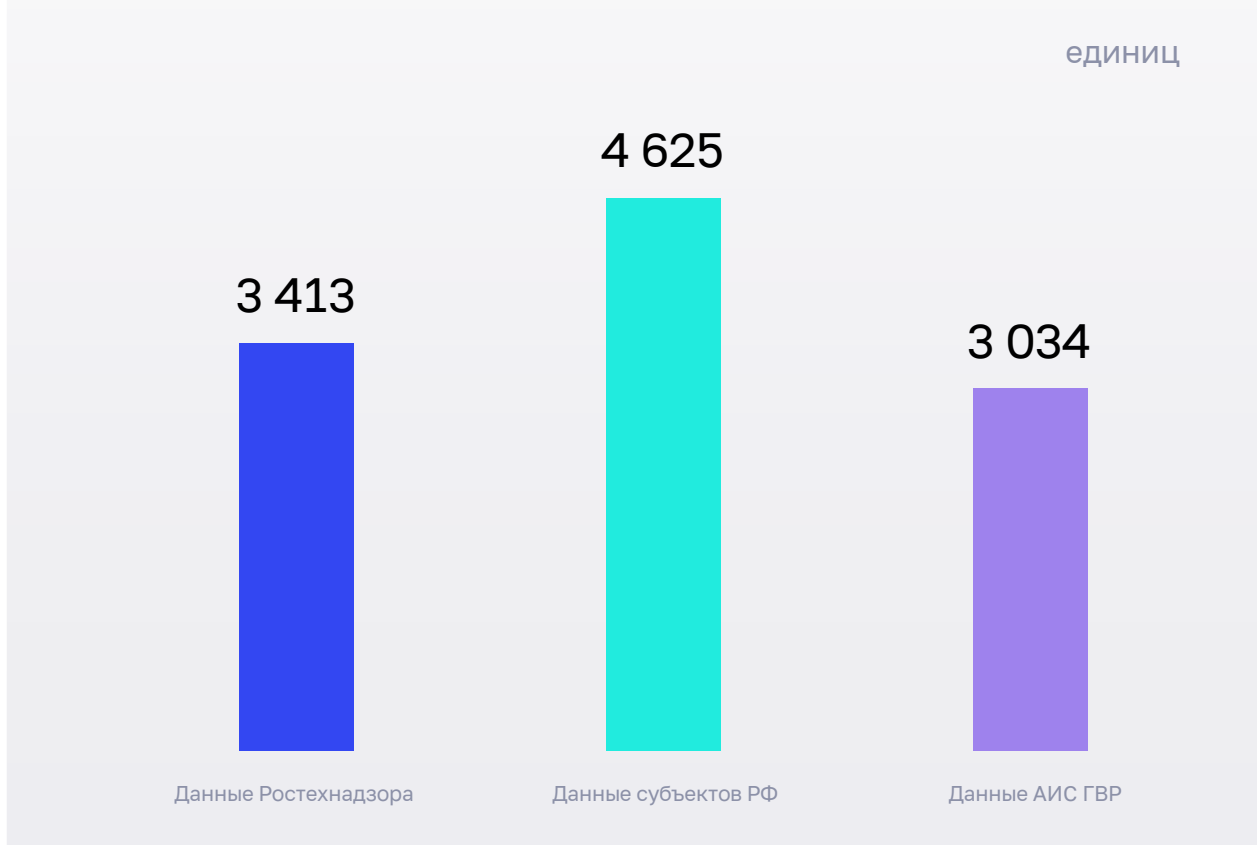
8.1.11. Сравнительный анализ данных субъектов Российской Федерации, предоставивших сведения о количестве ГТС в паводкоопасных регионах<sup>27</sup>, данных Ростехнадзора и Росводресурсов (АИС ГВР) показал значительные расхождения<sup>28</sup>, которые представлены на рисунке № 2.

Указанное свидетельствует об отсутствии скоординированности работы по учету ГТС между регионами, Росводресурсами и Ростехнадзором.

- 
23. Письмо Минсельхоза России от 25 ноября 2021 г. № ИЛ-20-16/21804.
  24. ФГБУ РосИНВХЦ, которое обеспечивает ведение автоматической информационной системы Государственного водного реестра (письмо от 26 ноября 2021 г. № ВР-2766-21).
  25. Форма 3.2-ГВР «Гидротехнические сооружения, расположенные на водных объектах».
  26. При этом анализ записей, проведенный в Аналитическом комплексе (проект «Гидротехнические сооружения»), показал, что все записи (65 253) являются уникальными и не повторяются.
  27. Еврейская автономная область, Амурская область, Краснодарский, Приморский, Хабаровский, Ставропольский края.
  28. В том числе по Еврейской автономной области, где установлено несоответствие данных не только по количеству, но и по наименованию ГТС.

Рисунок 2

## Сводные данные количества ГТС по Еврейской автономной области, Амурской области, Краснодарскому, Приморскому, Хабаровскому, Ставропольскому краям



8.1.12. Согласно данным Ростехнадзора<sup>29</sup>, в Российском регистре гидротехнических сооружений (далее – Регистр ГТС) учтено 15 995 ГТС, или 64,2 % содержащихся в сведениях, представленных Ростехнадзором на основании запроса Счетной палаты Российской Федерации<sup>30</sup>, куда в том числе включены бесхозные ГТС, или 49 %, находящихся в АИС ГВР (форма 3.2-ГВР).

Это является следствием отсутствия в том числе единой методики отражения сведений о ГТС, что создает риски наличия ГТС, в отношении которых не разработаны

29. Письмо Ростехнадзора от 13 августа 2021 г. № 00-01-26/396.

30. Письмо Ростехнадзора от 3 ноября 2021 г. № 00-01-26/525.



декларации безопасности ГТС, являющиеся основными документами, содержащими сведения о соответствии ГТС критериям безопасности.

8.1.13. Анализ использования в деятельности Ростехнадзора и субъектов Российской Федерации информационных систем показал, что в Ростехнадзоре отсутствует информационная система, позволяющая осуществлять учет и мониторинг состояния ГТС<sup>31</sup>, а из шести паводкоопасных регионов<sup>32</sup> только в двух имеются информационные системы, позволяющие осуществлять учет и мониторинг состояния ГТС (функционирует в Ставропольском крае и готовится к использованию в Амурской области). В иных вышеуказанных регионах данные формируются посредством взаимодействия с территориальными органами, осуществляющими надзор за ГТС (Ростехнадзор).

8.1.14. Согласно сведениям Регистра ГТС в 2012 году с опасным уровнем безопасности числилось 400 ГТС, с неудовлетворительным – 1 116 ГТС<sup>33</sup>. В период с 2012 по 2020 год количество ГТС с опасным уровнем безопасности увеличилось до 411 единиц, с неудовлетворительным уровнем безопасности – до 2 185 единиц<sup>34</sup>.

Наибольшие экономические потери<sup>35</sup> в указанный период в результате НВВ наблюдались в основном в регионах ДФО, где доля ГТС с опасным, неудовлетворительным и неопределенным уровнем безопасности составляет свыше 75 % общего количества ГТС<sup>36</sup>.

При этом Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>37</sup> и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации<sup>38</sup> предусмотрено усиление безопасной эксплуатации ГТС в условиях стихийных бедствий, аварий и катастроф, в том числе связанных с глобальным изменением климата и ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры.

8.1.15. Анализ реализации показателя ФЦП «РВХК» «Доля гидротехнических сооружений с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных

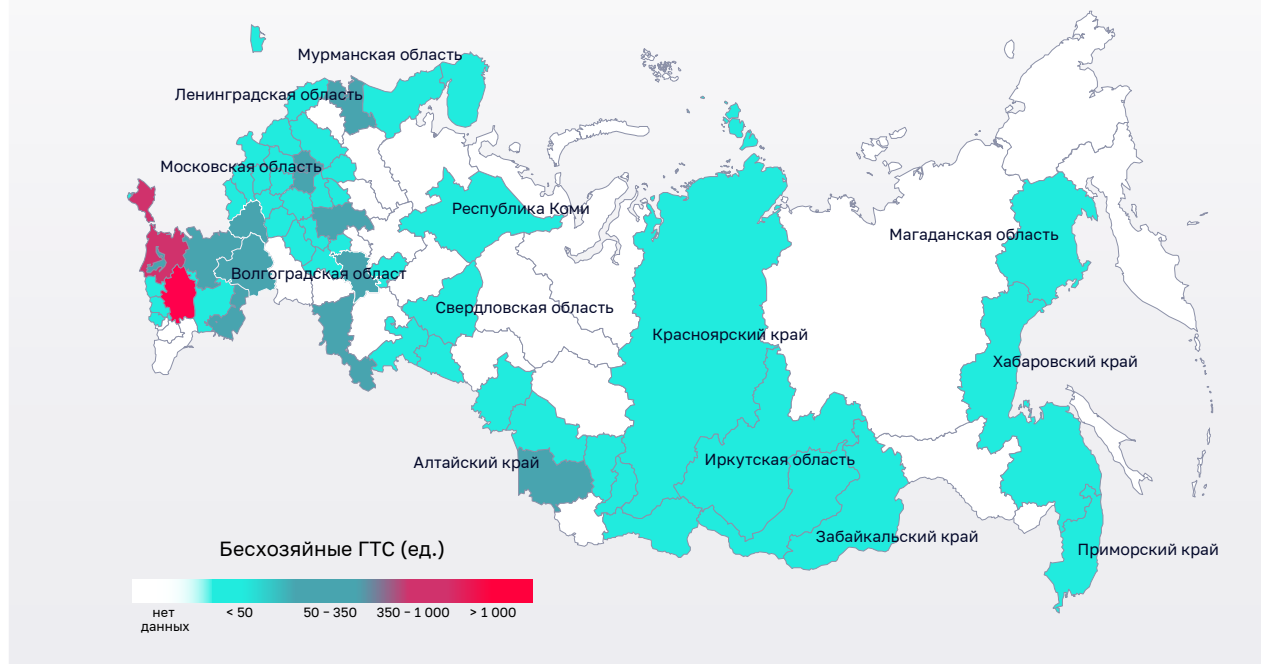
- 
31. КМ «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год» (пункт 1.1.1.71 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации).
  32. Еврейская автономная область, Амурская область, Краснодарский, Приморский, Хабаровский, Ставропольский края.
  33. Обобщенные данные Российского регистра гидротехнических сооружений из раздела гидротехнические системы и сооружения, государственного доклада «О состоянии и использовании водных ресурсов Российской Федерации в 2012 году».
  34. Данные о количестве ГТС в Российском регистре ГТС с нормальным, пониженным, неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности. Письмо Ростехнадзора от 13 августа 2021 г. № 00-01-26/396.
  35. Письмо МЧС России от 17 августа 2021 г. № 42-1422-5.
  36. В Амурской области – 76,5 % (70,1 млрд рублей), Приморском крае – 86,7 % (33,8 млрд рублей), Республике Саха (Якутия) – 89,8 % (21,5 млрд рублей), Хабаровском крае – 83,3 % (19,2 млрд рублей), Еврейской автономной области – 80 % (14,7 млрд рублей).
  37. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.
  38. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. №683 (документ утратил силу со 2 июля 2021 года в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400).

в безопасное техническое состояние» показал, что за период 2012–2020 годов было профинансировано 196 бесхозных ГТС в 36 регионах на общую сумму 3 576,7 млн рублей. При этом в Карачаево-Черкесскую Республику направлено 46,2 %, в Волгоградскую область – 22,1 % общего объема финансирования.

Исследование данных, предоставленных Ростехнадзором с использованием Аналитического комплекса, показало, что лидерами по количеству бесхозных ГТС являются Ставропольский край<sup>39</sup>, Республика Крым<sup>40</sup> и Краснодарский край<sup>41</sup>, которые относятся к паводкоопасным регионам страны. Данные по бесхозным ГТС в разрезе регионов представлены на карте (рисунок 3).

Рисунок 3

## Наличие бесхозных гидротехнических сооружений



Из вышеизложенного следует, что выделение бюджетных средств на приведение в безопасное техническое состояние бесхозных ГТС производится без анализа сложившейся ситуации в регионах.

39. 1 119 бесхозных ГТС, или 31,2 % общего количества бесхозных ГТС.
40. 446 единиц бесхозных ГТС (12,4 %).
41. 380 единиц бесхозных ГТС (10,6 %).

*Таким образом, с учетом отсутствия в документах стратегического планирования показателей и мероприятий, направленных на решение обозначенных в Водной стратегии проблем, их несоординированности на федеральном и региональном уровнях, наличия показателей, не характеризующих достижение стратегических целей и задач, полнота целей, задач и показателей, их взаимосвязь с мероприятиями, предусмотренными программно-целевыми документами не может быть оценена как достаточная для решения стратегических задач в области ликвидации водodefицита и защиты от негативного воздействия вод. Расхождение в сведениях о ГТС и отсутствие единой информационной системы учета и мониторинга состояния ГТС свидетельствуют об отсутствии достоверной информации о количестве и техническом состоянии ГТС страны.*

## **8.2. Оценка стратегической результативности принятых мер по ликвидации дефицита водных ресурсов и обеспечению защищенности от НВВ в 2012–2020 годах**

8.2.1. В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия был проанализирован порядок планирования мероприятий, связанных с защитой от НВВ и ликвидацией ВД с целью оценки стратегической результативности принятых мер.

Установлено, что СКИОВО не являлись в полной мере основой для планирования, направленного на достижение стратегических результатов и стратегических (итоговых) эффектов<sup>42</sup> в области осуществления водохозяйственной деятельности.

Так, по данным Росводресурсов, до 40 % мероприятий, заявленных субъектами Российской Федерации к финансированию за счет субвенций, не были предусмотрены СКИОВО.

Выборочный анализ региональных программ в области водохозяйственного комплекса показал, что в них включались мероприятия, не предусмотренные СКИОВО. Так, по направлению «защита от НВВ» в 21 региональной программе наиболее паводкоопасных и водodefицитных регионов включено 151 мероприятие, не предусмотренное СКИОВО (приложение № 8 к отчету).

---

42. Под стратегическими (итоговыми) эффектами в рамках данного мероприятия понимается совокупность ожидаемых результатов, предусмотренных паспортом и приложением № 4 к ФЦП «РВХК» в части удовлетворения потребности населения и объектов экономики в водных ресурсах, а также защиты от НВВ.

Анализ, проведенный подведомственным Росводресурсам ФГБУ РосИНВХЦ<sup>43</sup>, показал, что по состоянию на 1 января 2019 года доля реализации запланированных СКИОВО мероприятий в Российской Федерации составила 18,4 %. При этом невысокая степень реализации запланированных мероприятий СКИОВО наблюдается в паводкоопасных<sup>44</sup> и вододефицитных<sup>45</sup> регионах.

С целью мониторинга реализации запланированных мероприятий СКИОВО ФГБУ «Фонд информации по водным ресурсам», подведомственным Росводресурсам, в 2015 году заключен государственный контракт<sup>46</sup> на разработку информационно-аналитической системы мониторинга реализации СКИОВО бассейнов рек Российской Федерации (далее – ИАС МРС) на сумму 19,5 млн рублей, оплаченный в полном объеме в 2017 году.

При этом ИАС МРС в деятельности территориальных органов Росводресурсов не используется (не внедрена, обучение сотрудников не проводилось). Это свидетельствует об оплате невыполненных работ. В бухгалтерском учете ФГБУ «Фонд информации по водным ресурсам» и в перечне объектов учета Росводресурсов ИАС МРС как объект учета отсутствует.

Таким образом, в Росводресурсах отсутствует цифровой инструмент мониторинга реализации запланированных мероприятий СКИОВО.

При анализе планирования мероприятий, связанных с защитой от НВВ и ликвидацией ВД, были установлены следующие факторы, которые негативно влияли на стратегическую результативность и итоговые эффекты соответствующих программ в области водохозяйственного комплекса.

1. Низкий уровень качества проектно-сметной документации (далее – ПСД), обусловленный в том числе низким качеством заданий на проектирование мероприятий.

Более чем на 30 % разработанной ПСД получены отрицательные заключения ФАУ «Главгосэкспертиза России». Это свидетельствует о низком качестве подготовки ПСД.

На основании анализа данных, представленных ФАУ «Главгосэкспертиза России»<sup>47</sup>, о результатах государственной экспертизы проектной и сметной документации на выполнение работ по строительству, реконструкции ГТС, включенных в ФЦП «РВХК», установлено, что отношение количества разработанной ПСД и ПСД, получившей положительные заключения государственной экспертизы, составляет 1,51,

---

43. Сводная аналитическая записка ФГБУ РосИНВХЦ о результатах мониторинга реализации мероприятий схем комплексного использования и охраны водных объектов (по состоянию на 1 января 2019 г.).

44. Дальневосточный и Северо-Кавказский федеральные округа.

45. Северо-Кавказский федеральный округ.

46. От 14 июля 2015 г. № И-15-09.

47. Письмо ФАУ «Главгосэкспертиза» от 16 августа 2021 г. № 01-01-2/12286-НБ.

в том числе по направлению ликвидации ВД – 1,53, по направлению защиты от НВВ – 1,5 (приложение № 9 к отчету).

При реализации мероприятий на систематической основе осуществлялась корректировка ПСД. Это приводило к их приостановке на период корректировки, неосвоению бюджетных средств, переносу сроков завершения реализации 58 % мероприятий (84 из 145 адресных объектов) ФЦП «РВХК», удорожанию стоимости мероприятий по 15 адресным объектам (10,3 %), уменьшению мощностей по 19 адресным объектам (13,1 %) и, следовательно, недостижению стратегической результативности и итоговых эффектов соответствующих программ в области водохозяйственного комплекса.

В результате в том числе корректировок ПСД к 2020 году не завершено строительство восьми крупных адресных объектов сметной стоимостью свыше 1 млрд рублей.

Так, не завершено строительство объекта «Защита территории Крымского района Краснодарского края от негативного воздействия вод рек Адагум, Неберджай, Баканка», первоначальный срок ввода в эксплуатацию которого предусмотрен в 2015 году, а также увеличена сметная стоимость восьми объектов на 44 % (8,2 млрд рублей в ценах текущих лет) (приложение № 10 к отчету).

2. Отсутствие финансирования объектов ДФО, заявленных Росводресурсами к реализации и имеющих ПСД, разработанную в 2014–2016 годах за счет бюджетных средств в сумме 436,7 млн рублей (в том числе дотаций из федерального бюджета – 392,1 млн рублей).

Это привело к тому, что до настоящего времени остается невыполненной часть мероприятий, запланированных в бассейне р. Амур после паводка 2013 года в рамках реализации Комплексной системы мер по снижению рисков наводнений на территории ДФО (31 из 35, или 88,6 %, в том числе 29 объектов, строительство которых не начато) мощностью 227,3 км и стоимостью 34,9 млрд рублей<sup>48</sup>. Это создает риски потери актуальности ПСД в результате гидрологических процессов на водных объектах<sup>49</sup> и, соответственно, неиспользования имущества, созданного за счет бюджетных средств (приложение № 11 к отчету).

3. Представление участниками планирования ПСД, в состав которой включены мероприятия, не связанные с решением задач по гарантированному водообеспечению и защите от НВВ и не предусмотренные установленными полномочиями

---

48. Разработана во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 г. № 693 «О мерах по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области» и поручения Правительства Российской Федерации от 2 июля 2014 г. № ЮТ-П9-4880.

49. Согласно положениям свода правил СП 47.13330.2016 «Инженерные изыскания для строительства. Основные положения», утвержденных приказом Минстроя России от 30 декабря 2016 г. № 10331/пр:

- пункт 5.1.20 – срок давности инженерно-топографических планов составляет, как правило, не более двух лет при подтверждении актуальности отображенной на них информации;
- пункт 7.1.8 – срок давности материалов инженерно-гидрометеорологических изысканий при изучении гидрологического режима водных объектов не должен превышать два года.

для Росводресурсов (наличие непрофильных работ, требующих доработки обосновывающих материалов, или корректировки ПСД).

Так, в ФЦП «РВХК» был включен адресный объект № 188 «Строительство Красногорского водоподъемного гидроузла на реке Иртыш», финансируемый Росводресурсами, стоимостью 8,2 млрд рублей.

В ПСД указанного объекта включены расходы на реализацию в том числе мероприятий, не относящихся к деятельности Росводресурсов (судоходство, коммунальное хозяйство и др.), доля которых составляет 57,7 % общей стоимости работ.

Это привело к софинансированию Росводресурсами непрофильных работ и повлекло ограничение финансирования мероприятий в части ликвидации ВД и защиты от НВВ других субъектов Российской Федерации.

4. Планирование строительства водохранилищ в вододефицитных регионах Российской Федерации осуществлялось без учета обеспеченности инфраструктурой для их функционирования. Это привело к незавершению строительства и создало риски консервации объектов.

Так, с 2016 года до настоящего времени не введен в эксплуатацию объект «Элистинское водохранилище на балке Гашун-Сала для обеспечения водными ресурсами г. Элиста, Республика Калмыкия» в связи с отсутствием в планах по проектированию строительства инфраструктурных объектов для забора воды из Элистинского водохранилища, на который из федерального бюджета израсходовано 864,7 млн рублей.

Также не начато запланированное с 2017 года<sup>50</sup> строительство двух водохранилищ мощностью 1,57 млн куб. м, на которые разработана ПСД стоимостью 53,5 млн рублей, в связи с чем существуют риски потери актуальности ПСД.

5. Отсутствие нормативно утвержденных методик расчета экономической эффективности выполнения водохозяйственных мероприятий на водных объектах.

Согласно экспертному заключению<sup>51</sup>, применяемая Росводресурсами Методика<sup>52</sup> не соответствует нормативным правовым актам в части ценообразования. Методика не учитывает современные подходы к оценкам ущербов на основе математического моделирования и статистического анализа, а также представлений об угрозах природного и техногенного характера, связанных с климатическими изменениями нарушения

---

50. Строительство водохранилища в Левашинском районе Республики Дагестан на сумму 39,6 млн рублей и строительство водохранилища в пределах муниципального образования у г. Южно-Сухокумск Республики Дагестан на сумму 13,9 млн рублей.

51. Заключение подготовлено доктором технических наук, главным научным сотрудником Института водных проблем РАН Российской Федерации, заведующим лабораторией моделирования поверхностных вод М.В. Болговым (государственный контракт Счетной палаты Российской Федерации от 16 сентября 2021 г. № 7-к).

52. Методика оценки вероятностного ущерба от вредного воздействия вод и оценки эффективности осуществления превентивных водохозяйственных мероприятий, разработанная ФГУП «ВИЭМС» в 2006 г. (далее – Методика).

однородности гидрологических рядов (Байесовский подход к учету как нарушений однородности при оценке опасного воздействия, так и большой неопределенности прогнозов будущих климатических изменений и методы моделирования опасных событий).

На основании проведенной экспертом оценки среднесуточного ущерба в соответствии с Методикой по зависимостям, вытекающим из теории математической статистики с использованием метода оценки «Гидролого-экономическая модель вычисления среднесуточного ущерба»<sup>53</sup> (далее – Модель) установлено, что применение Методики дает завышенный «предотвращаемый ущерб» и, следовательно, завышенный экономический эффект планируемых мероприятий. Информация по анализу и оценке применения Методики приведена в [приложении № 12](#) к отчету.

Так, по проекту мероприятия «Защита от затопления территории Южного округа г. Хабаровска на участке ул. Пионерская от Дендрария до ул. Союзной» коэффициент экономической эффективности капитальных вложений в защитные мероприятия от паводков (наводнений) равен 1,7. Это в 58 раз превышает коэффициент экономической эффективности, рассчитанный методом Модели, а срок окупаемости капитальных вложений в указанное мероприятие, предусмотренный проектом, в 17 раз меньше срока окупаемости, рассчитанного методом Модели.

Оценка среднесуточного ущерба по гидролого-экономической модели вычисления среднесуточного ущерба представлена в [приложении № 13](#) к отчету.

Применение данной Методики не позволяло спланировать мероприятия на основе принципа приоритетной (высокой) эффективности для решения задачи по ликвидации локальных вододефицитов и предотвращению НВВ.

8.2.2. Анализ финансового обеспечения мероприятий, направленных на защиту от НВВ и ликвидацию ВД, показал, что за весь период реализации ФЦП «РВХК» объемы финансирования ее мероприятий уменьшены на 320 599,7 млн рублей, или в 2,6 раза, в том числе: средства федерального бюджета – на 178 602,2 млн рублей, или в 2,6 раза, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – на 80 216,7 млн рублей, или в 3,9 раза, внебюджетные источники сократились на 61 780,8 млн рублей, или в 2 раза. Подробная информация приведена в [приложении № 14](#) к отчету.

Так, по направлению «Гарантированное водоснабжение населения и объектов экономики» объем финансирования из всех источников, предусмотренный последней редакцией ФЦП «РВХК», уменьшен по сравнению с первой редакцией в 2,7 раза (с 65 870,5 до 24 763,8 млн рублей)<sup>54</sup>, по направлению «Защита от НВВ и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений» – в 2,6 раза (с 197 959,7

---

53. Экономико-математическая модель вычисления математического ожидания экономического параметра (в данном случае – ущерба), учитывающая различия математического понятия «вероятность» и применяемого в гидрологии термина «обеспеченность», которая является вероятностью превышения некоторой гидрологической величины.

54. Средства федерального бюджета уменьшены в 2,5 раза, бюджетов субъектов Российской Федерации – в 3,7 раза.

до 75 768,9 млн рублей)<sup>55</sup>. Данные по годам реализации ФЦП «РВХК» представлены в [приложении № 15](#) к отчету.

Таким образом, объем финансирования из федерального бюджета в абсолютном выражении составил 39 % от первоначальной суммы, а с учетом инфляции – 23 % ([приложение № 16](#) к отчету).

Сокращение объемов финансирования повлияло на уменьшение плановых значений показателей ФЦП «РВХК». Так, на 1 403 единицы (в 2,4 раза) сократилось количество ГТС с неудовлетворительным и опасным уровнями безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние, на 940,3 км (в 2,3 раза) уменьшилась протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления. Однако при сокращении общего финансирования ФЦП «РВХК» из федерального бюджета в 2,6 раза некоторые показатели были сокращены опережающими темпами. Это может свидетельствовать об отсутствии взаимосвязки значений показателей ФЦП «РВХК» и объемов финансирования мероприятий программы. Например, в 3,4 раза (на 51 единицу) сократилось плановое количество вновь созданных водохранилищ и реконструированных гидроузлов ([приложение № 17](#) к отчету).

Также в рамках ГП-28 государственными учреждениями Росводресурсов осуществлялись противоаварийные мероприятия, работы по текущему ремонту подводомственных ГТС и мероприятия по повышению пропускной способности русел рек. Расходы федерального бюджета на указанные цели за 2012–2020 годы составили 31 125,8 млн рублей. Кроме того, в рамках ГП-28 за счет субвенций из федерального бюджета<sup>56</sup> субъектами Российской Федерации осуществлялись мероприятия по предотвращению НВВ (расчистки, увеличение пропускной способности, ледокольные и ледорезные работы и т. д.) ([приложение № 18](#) к отчету).

Анализ использования межбюджетных трансфертов показал, что в проверяемом периоде органами власти субъектов Российской Федерации не в полной мере выполнялись обязательства в части финансирования мероприятий из региональных бюджетов. Доля неисполненных обязательств регионов по финансированию мероприятий ФАИП с 2012 по 2020 год составила 29,2 % (3 667,60 млн рублей), в части капитального ремонта ГТС – 7,9 % (293,7 млн рублей), что создавало риски невыполнения мероприятий. Информация представлена в [приложении № 19](#) к отчету.

О неполном выполнении субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении межбюджетных субсидий, свидетельствуют результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации по проверке исполнения федерального бюджета в 2012–2020 годах. Так, в 2012 году не выполнены обязательства по финансированию капитального ремонта

---

55. Средства федерального бюджета уменьшены в 2,4 раза, бюджетов субъектов Российской Федерации – в 3,6 раза.

56. На финансовое обеспечение переданных полномочий Российской Федерации в области водных отношений.

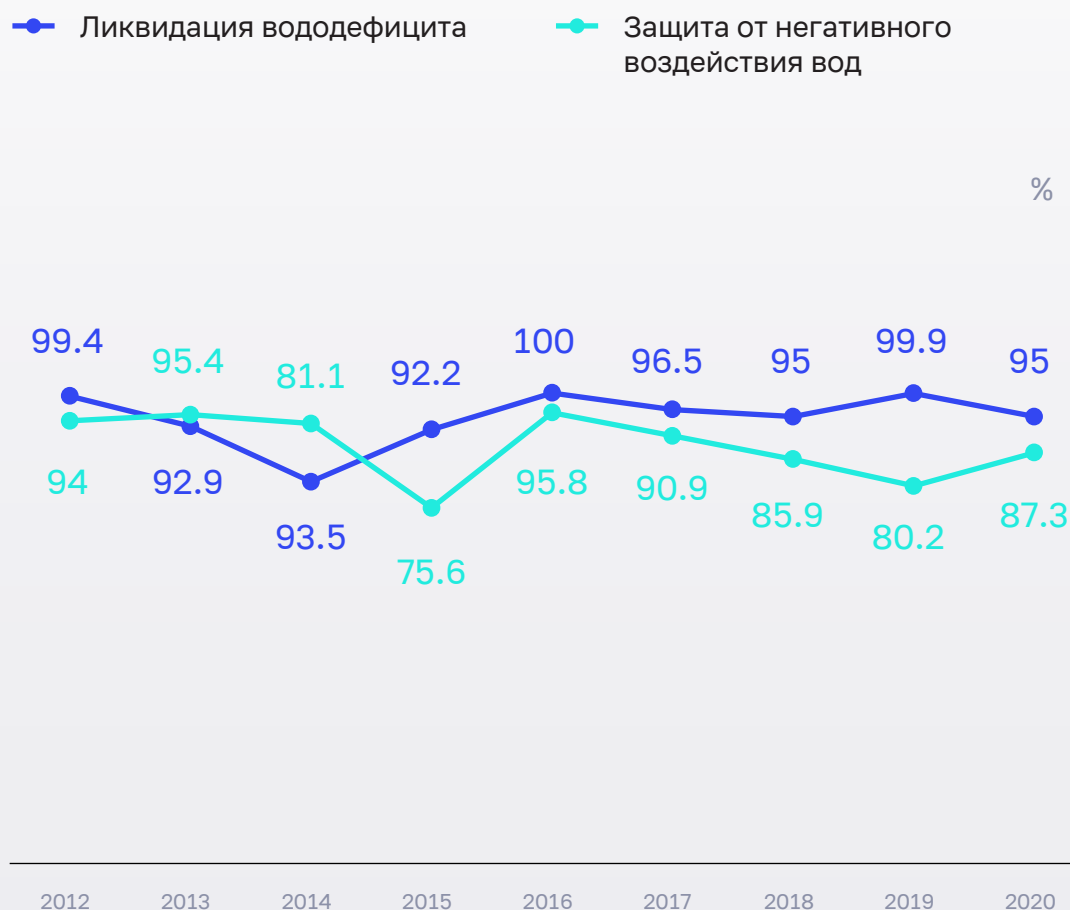


ГТС в 7 субъектах Российской Федерации на сумму 212,8 млн рублей, в 2013 году – в 22 регионах на 128 млн рублей, в 2014 году – в 20 регионах на 1 086,9 млн рублей, в 2015 году – в 25 регионах на 213,7 млн рублей.

Анализ отчетов о реализации ФЦП «РВХК» свидетельствует о неполном освоении средств, предусмотренных на мероприятия по ликвидации ВД и защите от НВВ (рисунок 4).

Рисунок 4

## Исполнение предусмотренных бюджетных ассигнований из всех источников



Данные о ежегодном уровне освоения средств, в том числе по направлениям (капвложения, НИОКР, прочие расходы) представлены в приложении № 20 к отчету.

В основном неполное освоение бюджетных средств обусловлено низким уровнем их использования средств на капитальные вложения. Так, наиболее низкий показатель освоения капвложений по Росводресурсам в части ликвидации ВД составил 69,3 % (2014 год), в части защиты от НВВ – 72 % (2015 год), 78,3 % (2018 год), 70,2 % (2019 год). Основной причиной, повлиявшей на реализацию мероприятий по капитальному строительству и реконструкции объектов капстроительства, является неудовлетворительное качество подготовки ПСД.

8.2.3. В ходе экспертно-аналитического мероприятия были проанализированы принятые меры, направленные на строительство объектов инженерной инфраструктуры (ГТС, гидроузлы, водохранилища), которые характерны для двух направлений Водной стратегии «Обеспечение защищенности от НВВ» и «Ликвидация дефицита водных ресурсов»<sup>57</sup>.

Оценка их стратегической результативности проведена в том числе с применением метода «Цепочка создания ценности» (Management by Results MBR), который представляет собой инструмент стратегического анализа, направленный на изучение деятельности участников реализации стратегических документов<sup>58</sup> для оценки достижения итоговых эффектов стратегических документов (ФЦП «РВХ») и региональных программ по развитию водохозяйственного комплекса. Описание матрицы MBR приведено в [приложении № 21](#) к отчету.

Выборочным анализом с помощью указанного метода установлено, что характерное для адресных объектов ФЦП «РВХ» отсутствие либо недостаточное финансовое обеспечение из региональных бюджетов мероприятий по эксплуатации и содержанию созданных объектов государственной и муниципальной собственности в субъектах Российской Федерации является сдерживающим фактором для достижения итоговых эффектов по гарантированному водообеспечению и защите от НВВ.

Это стало следствием в том числе того, что в федеральных и региональных стратегических документах по развитию водохозяйственного комплекса не содержался один из важнейших элементов цепочки создания ценности – «эксплуатация», в результате чего не реализовывались (или минимизированы) запланированные положительные изменения от создания инвестиционных объектов.

- 
57. В рамках ликвидации ВД одна из мер направлена на строительство и реконструкцию гидроузлов для создания дополнительных регулирующих емкостей водохранилищ и увеличения водоотдачи, реконструкции водохозяйственных систем. В рамках обеспечения защищенности от НВВ одной из мер предусмотрено обеспечить целевую государственную поддержку строительства объектов собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для обеспечения инженерной защиты от негативного воздействия вод (дамб обвалования, систем дренажа, берегоукрепительных и иных сооружений).
58. Документы стратегического планирования (далее – стратегические документы).

Порядок проведения конкурсного отбора<sup>59</sup> не предусматривает положения о необходимости подтверждения наличия возможности финансирования субъектом Российской Федерации эксплуатации ГТС после ввода его в эксплуатацию.

Кроме того, большинство субъектов Российской Федерации, расположенных в вододефицитных регионах (Северный Кавказ) и паводкоопасных регионах страны (Дальний Восток, Северный Кавказ), являются регионами с одним из самых низких уровней расчетной бюджетной обеспеченности. Ограниченность возможностей региональных и муниципальных бюджетов снижает итоговый эффект, предусмотренный ФЦП «РВХК» и региональными программами по защите от НВВ и ликвидации вододефицита.

В рамках направления по обеспечению защищенности от НВВ в ходе мероприятия проведена оценка следующих мер.

#### **1. Формирование информационно-прогностических систем предупреждения и защиты от наводнений в границах речных бассейнов.**

Анализ автоматизированной информационной системы государственного мониторинга водных объектов (далее – АИС ГМВО) показал, что функция прогнозирования, наличие которой было запланировано Водной стратегией, в указанной системе не предусмотрена.

Предусмотренное Водной стратегией сопряжение<sup>60</sup> единой информационно-аналитической системы водохозяйственного комплекса Российской Федерации (далее – ЕИАС ВХК) с информационными системами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций не реализовано.

Это обусловлено тем, что ЕИАС ВХК, на разработку которой было выделено и использовано 250 млн рублей, не была полностью сформирована, как это предусмотрено пунктом 17 плана мероприятий Минприроды России по реализации Водной стратегии<sup>61</sup>, и не была введена в эксплуатацию.

Не обеспечено внесение сведений участниками АИС ГМВО, а также органами, предоставляющими данные для включения в государственный водный реестр в автоматическом режиме. Данные передаются на бумажных и (или) электронных носителях и заносятся в системы после дополнительной машинно-ручной обработки.

Кроме того, актуальность данных мониторинга поверхностных водных объектов составляет не менее полутора лет, что не позволяет пользователям АИС ГМВО оперативно оценивать текущую ситуацию для принятия своевременных управленческих решений.

---

59. Порядок проведения конкурсного отбора государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 24 февраля 2016 г. № 53 (далее – Порядок проведения конкурсного отбора).

60. Являлось составной частью рассматриваемой меры, предусмотренной Водной стратегией.

61. Приложение № 1 к приказу Минприроды России № 428.

Анализ достижения значения показателя ФЦП «РВХК» «Количество модернизированных и вновь открытых гидрологических постов и лабораторий, входящих в состав государственной наблюдательной сети Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды», которое с 2012 года снизилось в 4,2 раза (с 3 600 до 855 единиц) в связи с сокращением общего объема финансирования мероприятий Росгидромета, свидетельствует о недостаточной степени реализации меры в части, предусматривающей в том числе модернизацию системы гидрометеорологических наблюдений.

**2. Регламентация хозяйственной деятельности на территориях, подверженных периодическому затоплению, в том числе расположенных в нижних бьефах гидроузлов, предусматривающая законодательное определение паводкоопасных территорий как территорий с особыми условиями их использования для осуществления градостроительной деятельности, установление порядка их зонирования и формирование системы ограничений на ведение хозяйственной деятельности.**

Зоны затопления и подтопления (далее – ЗЗП) устанавливаются или изменяются решением Росводресурсов (территориальных органов) на основании предложений органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, подготовленных совместно с органами местного самоуправления<sup>62</sup>.

Графики определения границ ЗЗП<sup>63</sup> устанавливают более длительные сроки направления регионами сведений о ЗЗП в Росводресурсы (например, Республика Башкортостан – до 2029 года).

До настоящего времени работа по установлению границ ЗЗП не завершена. По данным Росводресурсов, по состоянию на 15 октября 2021 года из 8 599 ЗЗП утверждены 5 226 (60,8 %), в ЕГРН внесено 4 412 (51,3 %). При этом в 5 субъектах Российской Федерации<sup>64</sup> из запланированных 518 ЗЗП ни одной не утверждено, в 17 субъектах Российской Федерации доля утвержденных ЗЗП составляет менее 30 %, в 9 субъектах Российской Федерации – от 30 до 50 % (приложение № 22 к отчету).

В большинстве случаев причиной невыполнения данных мероприятий является недостаток средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Неустановление ЗЗП создает риски застройки территорий, подверженных затоплению и подтоплению и не обеспеченных инженерной защитой.

---

62. В соответствии с Положением о зонах затопления и подтопления, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 360 «О зонах затопления, подтопления».

63. Утверждены территориальными органами Росводресурсов и уполномоченными органами власти субъектов Российской Федерации.

64. Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Брянская, Московская, Саратовская области.

**3. Стимулирование добровольного страхования имущества граждан, проживающих на паводкоопасных территориях, что обеспечит оптимизацию бюджетных расходов, связанных с компенсацией ущербов от НВВ.**

Действующий порядок страхового возмещения утраты имущества в результате чрезвычайных ситуаций<sup>65</sup> предусматривает в том числе выплату возмещений гражданам за утраченное имущество (жилое помещение) по договорам добровольного страхования и при этом не исключает компенсационных выплат со стороны государства. Это не обеспечивает оптимизацию бюджетных расходов по компенсации ущерба от НВВ.

По данным экспертов и страховых компаний<sup>66</sup>, в Российской Федерации доля застрахованного имущества граждан от стихийных бедствий в структуре страхового портфеля страховых компаний составляет от 0,1 до 1,4 %, а страховые выплаты покрывают от 2 до 3 % общего ущерба от наводнений и менее 1 % – ущерба имуществу граждан. Остальная часть ущерба компенсируется за счет государственной помощи или не возмещается гражданам. Это свидетельствует о низком уровне использования инструмента страхования имущества граждан от стихийных бедствий в Российской Федерации.

По данным МЧС России<sup>67</sup>, сумма компенсационных выплат за счет бюджетных средств физическим лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, связанных с НВВ, за период с 2012 по 2020 год составила в Российской Федерации 126,9 млрд рублей. Это почти в два раза превышает объем государственных ресурсов, направленных в этот период на мероприятия по защите от НВВ в рамках ФЦП «РВХК» (65,4 млрд рублей).

Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 320-ФЗ<sup>68</sup> наделил регионы правом разрабатывать, утверждать и реализовывать программы страхования жилых помещений от чрезвычайных ситуаций. Однако до настоящего времени, по данным Всероссийского союза страховщиков, в Российской Федерации такие программы не реализуются<sup>69</sup>.

Основными причинами отсутствия реализации указанных программ являются: отсутствие необходимых средств для участия в них, особенно в паводкоопасных регионах (минимальная доля участия региона в возмещении ущерба – 5 % от размера

---

65. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

66. Письма АО «АльфаСтрахование» от 11 августа 2021 г. № 629810830, СПАО «Ингосстрах» от 17 августа 2021 г. № 14-4678, ООО «СК ВТБ Страхование» от 16 августа 2021 г. № 07/02-07/01/35252.

67. Письмо МЧС России от 17 августа 2021 г. № 42-1422.

68. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступил в силу 4 августа 2019 года.

69. Письмо АО «АльфаСтрахование» от 11 августа 2021 г. № 629810830.

ущерба) ввиду низкого уровня расчетной бюджетной обеспеченности; отсутствие соответствующих стимулов у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и у населения, проживающего на территориях, подверженных НВВ, для добровольного страхования жилья от чрезвычайных ситуаций.

Зарубежный опыт свидетельствует, что страхование от наводнений может осуществляться с участием государства. Так, в США осуществляется обязательное страхование от наводнений имущества граждан в зоне повышенного риска. Государство (Федеральное агентство – специализированный страховщик рисков наводнений) является страховщиком в Национальной программе страхования наводнений (NFIP), предоставляя страховую защиту имущества населения на территории участника программы (штата или общины) в зависимости от выполнения ими требований по минимизации и предотвращению риска наводнений (приложение № 23 к отчету).

**4. Оптимизация разграничения полномочий органов государственной власти путем передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по организации дноуглубительных, русловыпрямительных и иных работ, связанных с предупреждением НВВ, в отношении водных объектов, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.**

Правовая основа реализации меры по оптимизации разграничения полномочий в целом обеспечена. В то же время неурегулированными остались вопросы, касающиеся определения инструментов для решения проблемы защиты морского побережья от НВВ. Федеральным законом № 488-ФЗ<sup>70</sup>, который был принят в целях решения проблемы защиты береговой линии субъектов Российской Федерации, чья территория включает в себя морские побережья, к переданным полномочиям регионов отнесено осуществление мероприятий по предотвращению НВВ (берегоукрепительных мероприятий некапитального характера).

При этом согласно пункту 4.9 свода правил СП 416.1325800.2018<sup>71</sup> при проектировании мероприятий по защите берегов приливных морей следует исходить из того, что эффективность любого комплекса берегозащитных сооружений определяется наличием в нем волногасящих сооружений.

Следовательно, выполнение только ряда мероприятий некапитального характера в рамках переданных полномочий не позволит в полной мере обеспечить безопасность населения и хозяйственных объектов.

---

70. Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 488-ФЗ «О внесении изменений в статьи 26 и 67.1 Водного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 488-ФЗ).

71. Свод правил «Инженерная защита берегов приливных морей. Правила проектирования» утвержден приказом Минстроя России от 30 ноября 2018 г. № 781/пр.

Продолжает оставаться нерешенной проблема, связанная с отсутствием механизма обеспечения безопасности от НВВ береговой линии морей, включая Черное и Азовское, 75 % которой подвергается разрушениям.

После ликвидации Минрегиона России и банкротства подведомственной ему организации ФГУП «Главное управление берегоукрепительных и противооползневых работ» не определен федеральный орган исполнительной власти, наделенный полномочиями по охране и защите береговой линии морей от НВВ, ведомственная принадлежность существующих морских берегозащитных сооружений не определена.

Росводресурсы осуществляют свою деятельность на водных объектах, входящих в состав гидрографических единиц бассейнового уровня, к которым моря не относятся. Поэтому в рамках ФЦП «РВХК» реализация мероприятий по строительству берегоукрепительных сооружений и проведению противооползневых работ в зоне береговой линии морей не осуществлялась.

По данным Росимущества, на 1 января 2021 года 237 ГТС составляют имущество государственной казны и расположены в зоне береговой линии морей Российской Федерации, большая часть из которых – 202 ГТС, или 85,2 %, – на побережье Черного и Азовского морей.

**5. Обеспечение целевой государственной поддержки строительства объектов собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для обеспечения инженерной защиты от НВВ (дамб обвалования, систем дренажа, берегоукрепительных и иных сооружений).**

Согласно разделу 2 приложения 4 к ФЦП «РВХК» «Перечень мероприятий ФЦП «РВХК» в части капитальных вложений по направлению «Защита от НВВ» по линии Росводресурсов на весь период реализации программы предусмотрено 41 110,3 млн рублей, в том числе из федерального бюджета – 31 810,4 млн рублей. При этом органами власти субъектов Российской Федерации не в полной мере выполнялись обязательства в части софинансирования мероприятий из региональных бюджетов. Субъектами Российской Федерации обязательства по софинансированию мероприятий ФАИП с 2012 года выполнены не в полном объеме (71 % от предусмотренного соглашениями).

С целью мониторинга достижения целей ФЦП «РВХК» в части защиты от НВВ Программой установлен показатель «Протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления, километры», фактическое достижение значения которого составило 659,33 км, или 89,7 % планового значения (735,1 км), или 39 % планового значения согласно первоначальной редакции Программы (1 675,4 км).

Таким образом, реализация указанной меры не позволила достигнуть планируемых результатов в полном объеме.

**6. Повышение эксплуатационной надежности и безопасности гидротехнических сооружений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, и бесхозяйных гидротехнических сооружений за счет субсидий федерального бюджета на капитальный ремонт и реконструкцию гидротехнических сооружений**

Анализ достижения показателей ФЦП «РВХК», установленных с целью мониторинга достижения ее целей в части защиты от НВВ и обеспечения безопасности ГТС показал, что фактическое значение показателей:

- «Количество ГТС с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние, единиц» составило 1 009 единиц, что на 101,2 % больше планового, но при этом на 58 % меньше значения, указанного в первоначальной редакции Программы (2 400 единиц);
- «Доля ГТС с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние, %» составило 49,1 %, или 99,4 % планового, но на 49,4 % меньше первоначального значения ФЦП «РВХК».

**7. Стимулирование сокращения количества бесхозяйных ГТС путем предоставления хозяйствующим субъектам прав обособленного пользования водным объектом, образованным вследствие создания ГТС.**

В ФЦП «РВХК» реализация вышеуказанной меры не предусмотрена и соответствующих показателей не установлено. В Росводресурсах информация о разработке и выполнении мероприятий в рамках данной меры отсутствует.

По направлению ликвидации вододефицита в ходе мероприятия проведена оценка следующих мер:

**1. Строительство и реконструкция гидроузлов для создания дополнительных регулирующих емкостей водохранилищ и увеличения водоотдачи, реконструкция водохозяйственных систем, строительство групповых водопроводов в регионах, испытывающих дефицит водных ресурсов.**

В частности, планировалось осуществить крупные проекты, большая часть которых к 2020 году не завершена: строительство водохранилищ на р. Иртыш (Омская область), в балке Шурдере (Республика Дагестан) (не завершено); реконструкция Большого Ставропольского канала<sup>72</sup> (не завершена); модернизация водохозяйственного комплекса в низовьях р. Волги в Астраханской и Волгоградской областях (реализуется в рамках ГП ВИПР, федеральный проект «Оздоровление Волги»); строительство Южной трансрегиональной водной системы на территории

---

72. «Строительство Красногорского водоподъемного гидроузла на реке Иртыш», «Строительство водохранилища на балке «Шурдере» в Сулейман-Стальском районе на землях Хивского района, Республика Дагестан», «Строительство 4-ой очереди Большого Ставропольского канала (II этап), Ставропольский край».



Ставропольского края, Республики Калмыкия, Волгоградской и Астраханской областей (не осуществлялось<sup>73</sup>).

Кроме указанных проектов в рамках ФЦП «РВХК» осуществлялись строительство и реконструкция объектов капитального строительства для целей гарантированного водообеспечения и ликвидации ВД (гидроузлов, водохранилищ и групповых водопроводов), количество которых в последней редакции ФЦП «РВХК» уменьшено по сравнению с первой редакцией в 2 раза (с 60 до 30) (приложение № 25 к отчету).

В рамках ФЦП «РВХК» также в 2012–2020 годах планировалась реализация следующих инвестиционных проектов:

- строительство Элистинского водохранилища на балке Гашун-Сала, Республика Калмыкия (не завершено, степень технической готовности – 58,1 %);
- строительство тракта водоподачи части стока р. Уфы в р. Миасс (завершено в 2020 году);
- реконструкция напорных сооружений Краснодарского водохранилища (завершена в 2015 году).

Кроме того, предусмотренное разделом IV Водной стратегии строительство групповых водопроводов для целей ликвидации ВД в рамках ФЦП «РВХК» не запланировано и не осуществлялось.

## **2. Проведение поисковых работ, постановка на государственный учет и вовлечение в хозяйственный оборот запасов пресных подземных вод.**

Целевого показателя, а также мероприятий, направленных на реализацию данной меры, ФЦП «РВХК» не содержит, поскольку Роснедра, к компетенции которых отнесено ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых и организация государственного геологического изучения недр, не включены в качестве государственного заказчика в ФЦП «РВХК».

Проведение указанных работ осуществлялось Роснедрами в рамках подпрограммы 1 «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» ГП ВИПР, которой установлен показатель «Прирост запасов подземных вод АВС1 + С2».

Приказом Минприроды России № 428 для Роснедр предусмотрены два показателя достижения стратегических целей Водной стратегии: «Прирост запасов пресных подземных вод, которые могут быть использованы для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения» и «Количество запасов питьевых подземных вод на государственном учете» без определения плановых значений показателей.

---

73. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 1491-р (в редакции от 30 марта 2009 г. № 394-р) в 2011–2012 годах предполагалось направить бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации в размере 2 178 млн рублей на разработку ПСД инвестиционного проекта, указанное распоряжение утратило силу в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2010 г. № 2245-р.

В ходе мероприятия установлено, что в отчетах о реализации Водной стратегии<sup>74</sup> за 2013–2020 годы данные в части объема прироста запасов пресных подземных вод за счет средств федерального бюджета на 26,5 тыс. куб. м в сутки превышают данные, используемые для расчета показателя ГП ВИПР<sup>75</sup>.

Мероприятия, направленные на вовлечение в хозяйственный оборот выявленных запасов пресных вод, не были предусмотрены. Это создало предпосылки для реализации предусмотренной Водной стратегией меры не в полном объеме.

По данным Роснедр<sup>76</sup>, в настоящее время 95 % объектов с подтвержденными запасами питьевых подземных вод, которые могут быть использованы для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, находятся в нераспределенном фонде недр и не эксплуатируются.

Установлено, что общие запасы питьевых подземных вод уменьшились в 2020 году на 19 %, или на 17 866,1 тыс. куб. м в сутки по сравнению с 2011 годом (94 115,8 тыс. куб. м в сутки). Количество запасов питьевых подземных вод, поставленных на государственный учет, сократилось с 2009 года на 15 795,8 тыс. куб. м в сутки, или на 18 %.

Сохраняется низкая степень освоения запасов подземных вод и использования числящихся на государственном учете разведанных и оцененных месторождений пресных подземных вод.

Так, согласно данным Роснедр<sup>77</sup>, степень освоения запасов на 1 января 2021 года составила 15,8 %, что более чем в два раза меньше уровня, который был определен Водной стратегией на момент ее принятия (2009 год) как недостаточный (менее 33 %).

Доля эксплуатирующихся месторождений (участков) подземных вод от общего количества месторождений в 2020 году составила 59,3 %, сократившись по сравнению с 2011 годом на 1,8 %.

Обеспеченность подземными водами в 19 из 21 региона с низкой водообеспеченностью снижается. На 1 января 2021 года 17,6 % регионов переведены из обеспеченных в не обеспеченные подземными водами из-за сокращения запасов подземных вод.

В 2020 году в 1,4 раза (с 9 до 13) по сравнению с 2011 годом возросло количество субъектов Российской Федерации, население которых не обеспечено запасами питьевых подземных вод без изменения первоначального состава регионов.

---

74. По форме № 5 приложения 3 к приказу Минприроды России № 428.

75. Письмо Роснедр от 16 декабря 2021 г. № ОК-03-22/21119.

76. Письмо от 25 ноября 2021 г. № ОК-03-22/19467.

77. Письмо от 27 августа 2021 г. № ЕП-03-22/13636.

### 3. Разработка новых и актуализация существующих правил использования водохранилищ.

Пунктом 12 Плана мероприятий по реализации Водной стратегии была предусмотрена только разработка, согласование и утверждение правил использования водохранилищ (далее – ПИВ), включенных в Перечень № 197-р<sup>78</sup>, без актуализации существующих ПИВ.

Согласно частям 1, 2 статьи 45 Водного кодекса использование водохранилища может осуществляться при наличии утвержденных правил использования водных ресурсов водохранилищ (далее – ПИВР) и правил технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ (далее – ПТЭБ).

Пунктом 2 Положения о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ<sup>79</sup> предусмотрено, что ПИВ включают ПИВР (определяют режим их использования, в том числе режим наполнения и сброски водохранилищ) и ПТЭБ (определяют порядок использования их дна и берегов).

В ходе мероприятия установлено, что Росводресурсами как органом, осуществляющим разработку, согласование и утверждение ПИВ, не утверждены ПИВ в отношении 354 из 355 водохранилищ, включенных в Перечень № 197-р<sup>80</sup>, в том числе в отношении 337 из 338 водохранилищ<sup>81</sup>, или 99,7 %, разработка ПИВ в отношении которых осуществлялась Росводресурсами в 2010–2020 годах за счет средств федерального бюджета в размере 1 522,7 млн рублей.

Основными причинами длительного неутверждения ПИВ являются сложности межведомственного согласования<sup>82</sup>, изменение классов ГТС в связи с уточнением критериев их классификации<sup>83</sup>.

- 
78. Перечень водохранилищ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 197-р (далее – Перечень №197-р).
79. Положение о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ, в том числе типовых правил использования водохранилищ, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 349 (далее – Положение о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ).
80. В редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2020 г. № 2304-р.
81. Приказами Росводресурсов утверждены 16 ПИВР и 2 ПТЭБ, или 6 % от разработанных 295 проектов. При этом только на 1 водохранилище – Зейское на р. Зее – имеется полный комплект утвержденных ПИВ (ПИВР и ПТЭБ).
82. Проекты ПИВ согласовываются с Минприроды России, Росгидрометом, Росприроднадзором, Роспотребнадзором, Росрыболовством, Ростехнадзором, МЧС России, Росморречфлотом (если водохранилище обеспечивает условия судоходства на внутренних водных путях России), Минэнерго России (при наличии гидроэлектростанций в составе гидроузлов), а также с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых располагаются водохранилища. Предложения отдельных ведомств по включению в проекты ПИВ дополнительных требований не учитывают водоресурсные возможности водохранилищ и накладывают дополнительные ограничения на режим их использования.
83. Предусмотрены постановлениями Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2013 г. № 986, от 5 октября 2020 г. № 1607.

При этом согласно пункту 9 Методических указаний по разработке правил использования водохранилищ<sup>84</sup> ПИВ подлежат плановому пересмотру и обновлению каждые 10–15 лет.

В настоящее время проводится<sup>85</sup> актуализация проектов разработанных, но не утвержденных в рамках ФЦП «РВХК» ПИВ с учетом изменений их гидрологического режима, завершение которой планируется в 2024 году.

С учетом использованных в 2021 году средств федерального бюджета, выделенных Росводресурсам в размере 77,0 млн рублей, и планируемых к выделению в 2022–2024 годах 636,2 млн рублей, размер финансового обеспечения для актуализации проектов ПИВ составит 713,2 млн рублей, или 47 % общего объема средств, израсходованных на их разработку в 2009–2020 годах (1 523,2 млн рублей).

В 2021 году стоимость актуализации 22 проектов ПИВ составила 68 % ранее израсходованных на их разработку средств федерального бюджета. Причем стоимость актуализации некоторых проектов превышает стоимость их первоначальной разработки на 132–230,5 %.

Поскольку Положение о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ не содержит сроков согласования ПИВ, существуют риски длительного согласования и потери актуальности проектов ПИВ.

#### **4. Создание двухсторонней и многосторонней договорной базы о совместном использовании и охране трансграничных водотоков, в частности в отношении рек Самура, Немана и Западной Двины.**

Пунктом 18 раздела II Плана мероприятий по реализации Водной стратегии предусмотрено мероприятие по развитию международного сотрудничества в области использования и охраны водных объектов, в том числе в рамках совместного использования и охраны трансграничных водных объектов со сроком выполнения в 2009–2020 годах.

Указанная формулировка не позволяет определить результативность мероприятия.

К числу внешних угроз Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (подпункт «б» пункта 19 раздела III) отнесено перераспределение стока трансграничных водотоков.

Международное сотрудничество Российской Федерации в части охраны и использования водных объектов осуществляется в рамках межправительственных соглашений. В настоящее время заключены девять таких соглашений в трансграничной

---

84. Утверждены приказом Минприроды России от 26 января 2011 г. № 17.

85. В соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В. Абрамченко от 9 июля 2020 г. № ВА-П11-7661.

водной сфере<sup>86</sup>, которые в основном содержат положения общего характера (состав и полномочия совместных рабочих органов, порядок обмена информацией о состоянии водных объектов, рисках наступления чрезвычайных ситуаций и др.).

Исключения составляют Российско-Азербайджанское соглашение о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур и соглашение Правительства СССР с правительствами Норвегии и Финляндии о регулировании режима озера Инари.

Недостаточная определенность механизмов использования трансграничных водных объектов влечет риски возникновения дефицита водных ресурсов или ущерба экосистемам в российских регионах в тех случаях, когда сопредельными государствами осуществляются водохозяйственные мероприятия, снижающие сток трансграничных водных объектов.

Например, водообеспеченность Омской области связана в том числе со стоком реки Иртыш, который зависит как от климатических факторов, так и от интенсивности использования на территориях Казахстана и КНР<sup>87</sup>. Для решения проблемы вододефицита в бассейне реки Иртыш начата реализация инвестиционного проекта – строительство Красногорского гидроузла на реке Иртыш (Омская область), который до настоящего времени не завершен.

В соответствии со статьей 3 соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод от 11 февраля 1995 г. стороны разрабатывают единые бассейновые концепции охраны и использования трансграничных вод. Это значит, что планирование и реализация крупных водохозяйственных проектов в бассейнах трансграничных рек должно осуществляться с учетом всей гидрологической и экологической ситуации в их бассейнах.

В настоящее время опыт и результаты деятельности рабочих органов в рамках межправительственных соглашений по решению проблем в области охраны и использования трансграничных водных объектов не систематизированы, что не позволяет в полной мере их использовать.

8.2.4. Анализ результатов достижения целей, задач и показателей документов стратегического планирования, связанных с защитой от НВВ и ликвидацией ВД, показал следующее.

8.2.4.1. Достигнут один из трех показателей Водной стратегии по направлению «Гарантированное обеспечение водными ресурсами населения и отраслей экономики»

- 
86. Соглашения с правительствами Эстонской Республики, Украины, Монголии, Китайской Народной Республики, Республики Казахстан, Республики Беларусь, Азербайджанской Республики, Республики Абхазия, соглашение между СССР и Финляндской Республикой.
87. Кошелева Е.Д., Зиновьев А.Т. Влияние трансграничных факторов на водный режим Иртыша//Водные и экологические проблемы Сибири и Центральной Азии: труды Всерос. науч. конф. с междунар. участием (20–24 августа 2012 г., г. Барнаул). Барнаул, 2012; М.А. Бейсембаева, Л.И. Дубровская Оценка многолетней динамики водного стока Верхнего Иртыша в целях устойчивого водопользования//Вестник Томского государственного университета. 2014. № 379.

и один из трех по направлению «Обеспечение защищенности от НВВ» (приложения № 26, 27, 28, 29 и 30 к отчету).

Сведения о выполнении показателей достижения стратегических целей Водной стратегии, установленных приказом Минприроды России № 428 (приложение 3), и показателей ФЦП «РВХК» представлены в таблице 2.

Таблица 2. Количество достигнутых показателей

ед.

Наименование направления реализации документов стратегического планирования	Приказ Минприроды России № 428		ФЦП «РВХК»	
	план	факт	план	факт
Гарантированное обеспечение водными ресурсами устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации	6	3	2	1
Обеспечение защищенности от негативного воздействия вод	2	0	4	2

При этом следует отметить, что в ходе реализации ФЦП «РВХК» плановые значения показателей регулярно пересматривались в сторону уменьшения. В результате первоначальные плановые значения не достигнуты ни по одному показателю в части ликвидации ВД и защиты от НВВ. Достижение значений показателей составило от 25<sup>88</sup> до 66,5 %<sup>89</sup> от плановых значений, установленных первоначальной редакцией ФЦП «РВХК». Подробная информация о выполнении и изменениях плановых значений целевых показателей представлена в приложениях № 31 и 32 к отчету.

Проведенный в ходе мероприятия анализ рисков недостижения показателей, установленных документами стратегического планирования в сфере развития водохозяйственного комплекса России, показал, что области рисков можно распределить по основным группам проблем:

- качество формирования целевых показателей и результатов;
- нормативно-правовое и научно-методическое обеспечение;
- финансовое обеспечение;
- влияние природных факторов.

88. Количество вновь созданных водохранилищ и реконструированных гидроузлов на действующих водохранилищах комплексного назначения, а также магистральных каналов и трактов водоподачи для повышения их водоотдачи, единиц.

89. Доля населения, проживающего на подверженных негативному воздействию вод территориях, защищенного в результате проведения мероприятий по повышению защищенности от негативного воздействия вод, в общем количестве населения, проживающего на таких территориях, %.

Анализ рисков недостижения показателей приведен в приложении № 33, реестр рисков – в приложении № 34 к отчету.

8.2.4.2. Согласно разделу VI ФЦП «РВХК» реализация предусмотренных в ней мероприятий (в части ликвидации ВД и защиты от НВВ) должна была способствовать достижению следующих социально-экономических результатов:

- рост объемов производства российских предприятий машиностроения и строительной отрасли за счет увеличения природоохранной инвестиционной активности в жилищно-коммунальном хозяйстве и промышленности;
- повышение энергоэффективности российской экономики за счет сокращения водоемкости производства и снижения непроизводительных потерь водных ресурсов.

Вместе с тем отсутствовали инструменты, которые позволили бы установить зависимость достижения этих эффектов от итогов реализации мероприятий ФЦП «РВХК».

Оценка социально-экономической эффективности хода реализации ФЦП «РВХК» осуществлялась Минприроды России в соответствии с методикой оценки социально-экономической эффективности хода ее реализации – приложение № 13 к Программе (далее – Методика № 13). Согласно пункту 4 Методики № 13 под социально-экономическим эффектом хода реализации Программы понимается результат общественно-экономического характера от осуществления комплекса мероприятий, предусмотренных Программой, который выражается в том числе вышеуказанными результатами. Однако индикаторы (показатели), позволяющие оценить достижение указанных результатов, в Программе не определены.

Таким образом, достижение социально-экономических эффектов, предусмотренных разделом VI ФЦП «РВХК» и пунктом 4 Методики № 13, вследствие выполнения мероприятий ФЦП «РВХК» неочевидно, а инструменты оценки их достижения не предусмотрены.

Как отмечалось выше, плановые значения показателей (индикаторов) ФЦП «РВХК», предусмотренные на момент формирования Программы, в ходе реализации были откорректированы под фактические значения их достижения, в том числе в результате изменения (уменьшения) объемов финансового обеспечения реализации ФЦП «РВХК». При этом значения социально-экономических результатов Программы остались без изменения.

*Таким образом, системные проблемы при планировании мероприятий, реализации мер по ликвидации ВД и обеспечению защищенности от НВВ, а также сокращение финансового обеспечения ФЦП «РВХК» не позволили в полной мере достигнуть результатов, предусмотренных документами стратегического планирования.*

*Стратегическая результативность принятых в 2012–2020 годах мер по ликвидации ВД и обеспечению защищенности от НВВ оценивается как недостаточная.*

## 9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания отсутствуют.

## 10. Выводы

10.1. В настоящее время при прекращении действия Водной стратегии отсутствует стратегический документ, разработанный в рамках целеполагания по отраслевому принципу, определяющий долгосрочные приоритеты, цели, задачи и результаты, достижение которых требуется для ликвидации водodefицита и защиты населения и экономики от НВВ.

10.2. Цели сформулированы недостаточно конкретно, а полнота задач и показателей ФЦП «РВХК» и государственных региональных программ, их взаимосвязь с мероприятиями, предусмотренными программно-целевыми документами, может быть оценена как недостаточная для достижения определенных Водной стратегией показателей.

10.3. Показатели Водной стратегии не в полной мере характеризуют степень достижения стратегической цели по гарантированному обеспечению водными ресурсами, включая ликвидацию дефицита водных ресурсов, в том числе ввиду отсутствия показателя по использованию подземных питьевых вод.

10.4. Корректировка показателей (их наименований и значений) при разработке ФЦП «РВХК» фактически повлияла на смысловое значение показателей, исключив корреспонденцию с показателями Водной стратегии и, соответственно, возможность их мониторинга.

В ФЦП «РВХК», являющейся инструментом реализации Водной стратегии, отсутствуют 5 из 6 показателей, предусмотренных Водной стратегией, в приказе Минприроды России, которым установлены показатели достижения стратегических целей Водной стратегии, – 2 из 6, а значения некоторых из установленных этими документами показателей изначально не соответствовали значениям показателей Водной стратегии (были занижены).

10.5. Индикаторы (показатели), позволяющие оценить достижение социально-экономических результатов в части роста объемов производства российских предприятий машиностроения и строительной отрасли и повышение энергоэффективности российской экономики, в ФЦП «РВХК» не определены.

10.6. С начала реализации ФЦП «РВХК» объемы финансирования имели тенденцию сокращения. Так, по направлению «Гарантированное водоснабжение населения и объектов экономики» финансирование уменьшено на 41 106,7 млн рублей, в том



числе из федерального бюджета – на 33 191,6 млн рублей; по направлению «Защита от НВВ и обеспечение безопасности ГТС» – на 122 190,8 млн рублей, в том числе из федерального бюджета – на 87 355,1 млн рублей.

Значения показателей уменьшены на 39–71 % по сравнению со значениями, характеризующими достижение целей и задач в первоначальной редакции ФЦП «РВХК».

10.7. Большинство показателей Водной стратегии не достигнуты. Это является следствием реализации негативных последствий рисков, определенных Концепцией ФЦП «РВХК», и свидетельствует об отсутствии организации процесса управления рисками, позволяющего минимизировать негативные последствия.

10.8. Отсутствует объективная информация о количестве ГТС страны ввиду значительных расхождений данных, предоставленных Ростехнадзором, Росводресурсами и паводкоопасными субъектами Российской Федерации. Это свидетельствует об отсутствии единой системы учета и контроля состояния ГТС на территории Российской Федерации.

Отсутствует скоординированность действий региональной и федеральной власти по приведению бесхозных ГТС в безопасное состояние и выделению средств федерального бюджета на основании анализа сложившейся ситуации в регионах.

10.9. Планирование водохозяйственных мероприятий по защите от НВВ и ликвидации ВД осуществлялось в исследуемый период без учета оценки возможных результатов водохозяйственных мероприятий на основе сравнительной технико-экономической оценки вариантов планируемых к реализации мероприятий и последующего использования созданных водохранилищ и ГТС.

10.10. Уполномоченные органы власти не обладают достоверными данными об эффективности планируемых водохозяйственных мероприятий ввиду отсутствия в Российской Федерации нормативно утвержденной методики расчета экономической эффективности. Применяемая Росводресурсами неутвержденная методика создает искаженные данные об эффективности планируемых мероприятий и не позволяет планировать мероприятия на основе принципа приоритетной (высокой) эффективности.

10.11. Неудовлетворительное качество ПСД и ее систематическая корректировка, наличие непрофильных работ в составе планируемых мероприятий для финансирования Росводресурсами приводило к переносу сроков завершения мероприятий (объектов), удорожанию стоимости и изменению их мощности.

Как следствие, указанные недостатки при планировании мероприятий не обеспечили достижение стратегической результативности и итоговых эффектов соответствующих программ в области водохозяйственного комплекса.

10.12. При планировании мероприятий региональных программ органами государственной власти и органами местного самоуправления не в полном объеме

учтены мероприятия, предусмотренные СКИОВО, являющиеся согласно Водному кодексу обязательными для указанных органов (на 1 января 2019 года реализовано 18,4 % мероприятий СКИОВО).

10.13. Отсутствие в ФЦП «РВХК» и региональных программах по развитию водохозяйственного комплекса мероприятий по содержанию (эксплуатации) ГТС и источников их финансового обеспечения не позволило достичь предусмотренного в них ожидаемого итогового эффекта по ликвидации ВД и защите от НВВ.

Планирование строительства водохранилищ в вододефицитных регионах Российской Федерации осуществлялось без учета обеспеченности инфраструктурой для их функционирования. Это привело к незавершению строительства и создало риски консервации объектов.

10.14. Отсутствие финансирования объектов, запланированных в бассейне р. Амур после паводка 2013 года в рамках реализации Комплексной системы мер по снижению рисков наводнений на территории ДФО и имеющих ПСД, разработанную в 2014–2016 годах за счет бюджетных средств в сумме 436,7 млн рублей, привело к тому, что до настоящего времени остается невыполненной большая часть мероприятий (31 из 35, или 88,6 %, в том числе 29 объектов, строительство которых не начато). Кроме того, это создает риски потери актуальности ПСД.

10.15. Меры, определенные Водной стратегией, реализованы не в полном объеме.

10.15.1. Действующие информационные системы в области водохозяйственного комплекса не содержат полных и актуальных данных, функция прогнозирования, предусмотренная Водной стратегией, в них не реализована. Это не позволяет обеспечить органы государственной власти информацией для принятия оперативных управленческих решений.

10.15.2. Меры по установлению и внесению границ зон затопления и подтопления в ЕГРН реализованы не в полном объеме.

10.15.3. Принимаемые государством меры по развитию страхования (в том числе добровольного) имущества населения в результате наступлений чрезвычайных ситуаций (паводки, наводнения) не смогли обеспечить оптимизацию бюджетных расходов по компенсации ущерба от НВВ.

10.15.4. Принимаемые меры не позволили привести все ГТС с неудовлетворительным и опасным уровнями безопасности в безопасное техническое состояние, как это было предусмотрено Водной стратегией.

10.15.5. Ни один из пяти предусмотренных Водной стратегией крупных проектов к 2020 году не завершен.

10.15.6. Предусмотренное Планом реализации Водной стратегии мероприятие по проведению поисковых работ и постановке на государственный учет запасов месторождений подземных питьевых вод не в полной мере было направлено на решение проблем использования подземных вод, обозначенных Водной стратегией.

На 1 января 2021 года степень освоения запасов подземных вод сократилась вдвое и составила 15,8 %, в 2 раза увеличилось количество регионов, обеспеченность запасами подземных вод которых недостаточна, не вовлечены в хозяйственный оборот 95 % объектов, работы по поиску питьевых подземных вод для обеспечения водоснабжения на которых проводились с 2012 года за счет средств федерального бюджета в размере 1,3 млрд рублей.

10.15.7. Стратегическая результативность мер по разработке новых и актуализации существующих проектов правил использования водохранилищ оценивается как неудовлетворительная. Это обусловлено недостатками процессного управления, не позволившего в том числе решить проблемы, возникающие при разработке и межведомственном согласовании проектов правил.

На момент окончания действия Водной стратегии имеется полный комплект актуализированных документов только на 1 из 355 водохранилищ.

10.15.8. Действующие в настоящее время международные соглашения в большинстве случаев не предусматривают механизмов регулирования и распределения стока с целью предотвращения возникновения дефицита водных ресурсов в бассейнах трансграничных водных объектов.

## 11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением:

- 1) в срок до 1 июня 2023 года рассмотреть вопросы:
  - о наделении Минприроды России полномочиями по разработке и утверждению методики расчета экономической эффективности выполнения водохозяйственных мероприятий на водных объектах, а также поручить Минприроды России ее утверждение;
  - об определении федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию полномочий по охране и защите береговой линии морей от ННВ, предполагающих в том числе строительство и содержание берегоукрепительных сооружений, расположенных в зоне морской береговой линии, уделив особое внимание береговой линии Черного и Азовского морей;
- 2) поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в срок до 1 июня 2023 года проработать вопросы:
  - о разработке документов стратегического планирования (например, Водной стратегии Российской Федерации на период до 2035 года и инструментов ее реализации), в которых будут предусмотрены:

- долгосрочные стратегические цели в области использования и охраны водных объектов и дальнейшего развития водохозяйственного комплекса, взаимоувязанные с целями и задачами социально-экономического развития Российской Федерации;
- бассейновый подход к управлению водным хозяйством;
- мониторинг реализации целей и задач в области водохозяйственного комплекса, охватывающий деятельность всех ответственных исполнителей, в том числе на основании показателей, взаимосвязанных с конечными результатами документов стратегического планирования и имеющих научно-техническое обоснование;
- о создании (с рассмотрением возможности использования существующих информационных систем) единой информационной системы учета, ведения и мониторинга состояния ГТС, в том числе бесхозяйных, содержащей сведения о техническом состоянии и страховании ГТС, с определением порядка сбора и предоставления информации о ГТС заинтересованными сторонами, разработкой единого перечня наименований ГТС и их местонахождения;
- об организации порядка предоставления актуальных данных в автоматическом режиме в государственные автоматизированные системы (АИС ГМВО и АИС «ГВР») и о разработке функционала прогнозирования в АИС ГМВО в целях прогнозирования и своевременного выявления НВВ для разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов;
- о необходимости определения перечня проектных организаций для подготовки проектных решений и изысканий, специализирующихся в области гидротехники, как единственных исполнителей проектных работ ввиду уникальной специфики объектов гидротехнического строительства;
- о сокращении в графиках определения границ ЗЗП сроков определения границ ЗЗП и внесении сведений о них в базы данных (ЕГРН, АИС «ГВР»);
- об установлении стимулирующих мер, направленных на развитие страхования (в том числе добровольного) имущества населения, утраченного (поврежденного) в результате наступления чрезвычайных ситуаций (паводки, наводнения), на основе популяризации страхования среди населения и определения стимулов, направленных, например, на установление налоговых и иных льгот или ограничений при наличии действующего договора страхования, а также об установлении обязательного страхования жилья, расположенного на территориях в границах ЗЗП, с оказанием государственной поддержки по частичной компенсации затрат на выплату страховой премии при страховании имущества;
- об изменении порядка согласования ПИВ, определенного Положением о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ, предусмотрев в том числе сроки согласования ПИВ;
- об изменении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования

расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов<sup>90</sup>, в части включения положения о необходимости предварительного согласования с Росводресурсами технических решений (заданий) по планируемому проектированию объектам для исключения из ПСД работ, не относящихся к полномочиям Росводресурсов.

11.2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Минприроды России с предложением в срок до 1 июня 2023 года:

- совместно с Росводресурсами дополнить Порядок проведения конкурсного отбора и предусмотреть в ежегодно утверждаемом Росводресурсами Регламенте бюджетных проектировок положения, определяющие порядок планирования мероприятий по ликвидации ВД и защите от НВВ в части определения критериев приоритетности включаемых мероприятий и их влияния на достижение результатов, запланированных федеральными и региональными программами, а также с учетом показателей и мероприятий, утвержденных СКИОВО, и сравнительной технико-экономической оценки вариантов планируемых к реализации мероприятий;
- совместно с Росводресурсами и субъектами Российской Федерации рассмотреть вопрос о возможности использования ПСД, разработанной для реализации 29 мероприятий ДФО, в результате изменений гидрологической обстановки и (или) уточнения сроков и объемов финансирования реализации указанных мероприятий в случае их дальнейшей реализации, предусмотрев разработку государственного инструмента (федеральный проект или подпрограмма государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»), определяющего мероприятия, направленные на защиту от НВВ, по бассейну р. Амур как наиболее паводкоопасного бассейна в Российской Федерации;
- проработать вопрос о внесении изменений в Порядок проведения конкурсного отбора в части включения в перечень представляемых документов для участия в отборе государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации в области использования и охраны водных объектов, направляемых в Росводресурсы и Минприроды России, обязательства высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по финансированию эксплуатации ГТС после ввода его в эксплуатацию с указанием источника финансового обеспечения (региональных, муниципальных программ);
- обеспечить взаимодействие рабочих органов посредством систематизации и доведения информации о результатах их деятельности в рамках

---

90. Приложение № 29 к государственной программе «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 322.

межправительственных соглашений по решению проблем в области охраны и использования трансграничных водных объектов с целью повышения эффективности их работы, направленной на защиту национальных интересов Российской Федерации в части гарантированного водообеспечения и защиты от негативного воздействия вод;

- разработать меры по увеличению вовлечения субъектами Российской Федерации в хозяйственный оборот количества объектов подземных вод для обеспечения водоснабжения (особенно в регионах, испытывающих вододефицит), в отношении которых проведены работы по поиску за счет средств федерального бюджета;
- рассмотреть совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Республика Калмыкия, Республика Дагестан) возможность завершения строительства водохранилища с учетом необходимости обеспечения инфраструктурой его функционирования (Республика Калмыкия) и начала строительства двух водохранилищ, имеющих разработанную ПСД (Республика Дагестан).

11.3. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

11.4. Направить информационное письмо в Совет Безопасности Российской Федерации.

11.5. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

# Официальная ПОЗИЦИЯ



## Наталья Сологуб

заместитель руководителя Федерального агентства  
водных ресурсов

Каждое ведомство, вне зависимости от направления своей деятельности, работает в условиях динамики. Это связано не только с возникающими вызовами, разной степенью вовлеченности, исполнительности участников процессов, но и с постоянным совершенствованием системы управления. Последние принятые Правительством Российской Федерации меры поддержки, которые, как все мы видим, реализуются в кратчайшие сроки, – показательный пример.

Результаты работы экспертов Счетной палаты позволили нам всесторонне оценить итоги реализации документа стратегического планирования, более того – предусмотреть возможности, чтобы в будущем исключить несоответствия.

Аудиторы обоснованно отмечают, что ряд показателей, в частности касающихся ликвидации водоефицита и защиты от наводнений, не могли быть достигнуты в условиях, когда финансирование направлений было снижено более чем на 60 %. Однако, на наш взгляд, роль данного факта при оценке результативности – основополагающая.

Отчет не игнорирует еще один важный фактор – ненадлежащее исполнение полномочий субъектами Российской Федерации, что также непосредственно влияет на выполнение поручений Президента Российской Федерации и достижение целевых показателей. В этой связи ситуацию красноречиво отражает работа регионов по установлению границ зон затопления и подтопления.

Высшим должностным лицам субъектов страны даны неоднократные поручения Президента Российской Федерации (Пр-2107, Пр-1430) о необходимости до конца 2019 года определить границы потенциально опасных зон у воды. При отсутствии замечаний Росводресурсы утверждают представленные субъектами Российской Федерации проекты, обеспечивая внесение сведений о них в ЕГРН. Последний этап предполагает, что земли с риском негативного воздействия вод получают статус зон с особыми условиями использования территорий. Эта информация отображается на всех видах документации, необходимой при планировании развития территорий. Определение регионами четких границ в первую очередь необходимо для предотвращения угроз для жизни людей во время стихийных явлений. Но до тех пор пока субъекты не предоставили сведения, риски сохраняются, как и потенциальные ущербы для экономики.

Несмотря на срок поручения, который истек в конце 2019 года, ряд отстающих в этой работе субъектов Российской Федерации есть и сегодня. В этой связи вопрос встал на особый контроль Правительства Российской Федерации, и мы начали фиксировать положительную динамику.



По состоянию на март 2022 года регионами запланировано установление зон затопления для 8 559 (за 2021 год + 214) населенных пунктов, из них 5 634 (за 2021 год + 1761) уже утверждены Росводресурсами, а в ЕГРН внесены зоны для 5 053 (за 2021 год + 2 493) населенных пунктов.

К выводам Счетной палаты традиционно обращено внимание СМИ, публикуемые ведомством данные активно цитируются. Поэтому мы надеемся, что отраженные в отчете сведения станут стимулом для повышения эффективности работы органов власти всех уровней, то есть каждого, кто ответственен за решение проблем отрасли и обеспечение достойного качества жизни населения страны.

Мнения



## Михаил Болгов

Институт водных проблем РАН, доктор технических наук

При рассмотрении проблемы повышения уровня стратегического планирования в водохозяйственной отрасли РФ одним из основных подходов является анализ рисков. Теория риска в настоящее время используется для решения многих технических задач, требующих учета различных по степени неопределенности факторов. Однако в большинстве случаев речь идет о показателях, связанных с надежностью проектируемых и эксплуатируемых сооружений и технологий, поддающихся моделированию.

Процессы стратегического управления связаны с анализом катастрофических событий, а также событий, требующих масштабных превентивных мероприятий, исследования многофакторных процессов. В таких задачах велика роль большой неопределенности прогнозов долгосрочного развития как по причине сложности самих систем, включая саму систему государственного управления, так и ввиду больших случайных ошибок оценивания природных и антропогенных факторов.

Целью экспертного исследования являлся анализ качества нормативно-методических документов в области оценки рисков и ущербов, а также рекомендаций по снижению рисков недостижения целей стратегического планирования. В результате экспертного анализа сформулированы рекомендации по идентификации и снижению рисков недостижения целей, установленных документами стратегического планирования в отрасли водного хозяйства.

Существенным элементом задачи оценки эффективности осуществления водохозяйственных мероприятий является разработка рекомендаций по анализу соответствующих рисков на основе современных представлений в области стохастического моделирования гидрометеорологических процессов и явлений (экстремальные события, сезонные и многолетние колебания), вероятностных методов смежных научных отраслей и в целом подходов к управлению на основе знаний о возможных рисках.

Возникновение рисков вследствие проявления опасных гидрометеорологических процессов на объектах имущественного комплекса связано как со случайной природой этих процессов, определяющей большую изменчивость характеристик воздействия на сооружения в период эксплуатации, так и с большими ошибками (неопределенностями) прогнозов, используемых в задачах оперативного управления.

Проблема случайности в случае оценки риска возникает в связи с тем, что вероятностные модели, используемые для описания нагрузок и воздействий при обосновании защитных мероприятий, характеризуются распределениями,

которые не имеют верхнего предела, и поэтому всегда возможно ожидать появления большого, но редкого события, имеющего малую вероятность (меньшую, чем проектное нормативное значение), но тем не менее случающегося в природе.

Это означает, что всегда существует вероятность возникновения так называемого «запроектного» случая или аварии, сопровождающихся разрушением сооружения или потерей его функциональных свойств. Или, в других терминах, возникает риск, понимаемый в этом случае как вероятность нарушения нормальных условий работы объекта проектирования.

Необходимость разработки в водном хозяйстве новых вероятностных подходов и моделей вызвана также и происходящими климатическими изменениями, в результате которых существенно меняется характер колебаний экстремальных гидрологических характеристик, режим стока становится нестационарным. Это уже новая задача для инженерной гидрологии, которая не рассматривалась ранее ни в одном из действовавших и действующих на сегодняшний день нормативных документах в области инженерной гидрологии.

Правительство РФ обращает внимание органов исполнительной власти на необходимость разработки адаптационных мероприятий для снижения (смягчения) последствий для экономики страны. Основная, сложно решаемая, инженерная задача в этом случае связана с необходимостью учитывать в строительном проектировании возможные (прогнозируемые) изменения климата и их последствия. Климатология и гидрология не обладают сегодня методами надежного прогнозирования факторов водного режима по причине большой погрешности результатов моделирования глобальных систем, неприемлемой в инженерных расчетах, поэтому на практике применяются стохастические модели, учитывающие только те изменения, которые уже произошли и зафиксированы на наблюдательной сети. Основная задача при этом – пролонгация изменений, выявленных сегодня, на будущее. Для учета происходящих изменений при обосновании проектных решений применяется несколько вероятностных подходов, среди которых наиболее общим является байесовский, позволяющий учитывать возможные источники неопределенностей оценивания параметров и прогнозирования.

Механизм воздействия климатических изменений на расчетные гидрологические характеристики связан с нарушениями режима сезонных колебаний стока рек. С одной стороны, изменения сезонных колебаний могут способствовать облегчению решения водохозяйственных задач, так как обеспечивают естественное выравнивание хода стока: уменьшается сток весеннего половодья и увеличивается сток зимней и летней межени. При регулировании стока за счет таких изменений возникает некоторый дополнительный резерв. Но при этом усложняется задача прогнозирования стока (притока к водохранилищам), поскольку возникает новый гидрологический режим, для которого еще не разработаны методики оперативного прогноза.

В связи с изменениями климата новые методы прогнозирования речного стока сегодня не разрабатываются, а старые в новых природно-климатических условиях

работают плохо. Создание методов нового поколения, учитывающих произошедшие изменения условий формирования стока рек, становится одной из основных проблем оперативной гидрологии. Особого прогресса в этой области научных исследований пока не отмечается.

Подводя итог проблемам вероятностного (стохастического) моделирования гидрологических процессов при решении задач оценки рисков, возникающих при проявлениях опасных гидрометеорологических явлений, необходимо в первую очередь отметить недостатки существующей нормативно-правовой базы. В последние десятилетия практически прекратились территориальные обобщения данных мониторинговых наблюдений. В результате на практике используются устаревшие методы и параметры расчетных схем, что неприемлемо. Надежность ответственных сооружений требует развития и адаптации к условиям РФ новых методов гидрологического расчета, в частности использования оценок предельных значений стока, позволяющих снизить риски возникновения катастрофических ситуаций по крайней мере для особо ответственных сооружений, разрушение которых чревато огромными ущербами.

Возникающие новые проблемы – например, учет климатических изменений при определении расчетных характеристик – требуют развития и новых методов, и новых редакций нормативных документов, актуализирующих существующие подходы и заполняющих пробелы в техническом регулировании исследуемой отрасли знаний.

Другое распространенное толкование понятия риска связано с оценкой вероятных ущербов при развитии опасных и катастрофических природных явлений. Выше обсуждались вероятности образования «запроектных» событий исходя из существующих стохастических представлений о гидрологических явлениях. Эти вероятности лежат в основе «надежных» расчетов и в целом могут быть положены в основу расчетов величин ущербов, а точнее, их математического ожидания. Для расчетов подобного рода необходима методика, которая позволит вычислить математическое ожидание ущерба, приписывая рассчитываемым величинам ущербов вероятности, соответствующие уровням затопления. Получаемое математическое ожидание трактуется далее при таком подходе как риск.

Необходимо иметь в виду, что катастрофическое развитие ситуации возможно не только в результате возникновения «запроектной» ситуации по причине экстремального характера природного явления. В процессе проектирования, строительства и эксплуатации сооружений могут возникнуть многочисленные ошибки и отклонения от проектных решений, от нормативных значений, возможен строительный брак и усиление действия факторов, не учитываемых по ряду причин в обычных условиях.

В практику управления системами предупреждения чрезвычайных ситуаций необходимо внедрять риск-ориентированный подход, развивая его научную и нормативно-правовую базу (законодательное закрепление допустимого риска)

в системе управления рисками чрезвычайных ситуаций, с учетом комплексного решения вопросов мониторинга, прогнозирования и предупреждения ЧС, своевременного выявления угроз и реагирования на опасности. Рассмотрим основные проблемы в этой области.

В первую очередь отметим задачи, относящиеся к проблеме государственного управления рисками:

- территориальное планирование, градостроительное зонирование, ведение природного и технического надзора, развитие системы технического регулирования (системы нормативных документов) и прочие работы кадастрового характера, предусмотренные Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2014 г. № 360;
- усиление контроля за недопущением строительства в зонах, подверженных паводкам, затоплениям, внедрение программ обязательного страхования жизни и имущества населения, проживающего в зонах, подверженных угрозе наводнений, с учетом результатов оценки риска негативных последствий.

Важнейшим моментом управления рисками является определение допустимых рисков. В Российской Федерации, как и в ряде других стран, показателем защиты населения от опасностей являются величины индивидуального и социального риска. Численные значения индивидуального риска для субъектов РФ определяются отношением числа погибших при реализации опасностей к численности населения субъектов. Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 июня 2016 г. № 274 утвержден и введен в действие Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 22.10.02-2016 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Менеджмент риска чрезвычайной ситуации. Допустимый риск чрезвычайной ситуации». Данным стандартом определен для РФ допустимый риск ЧС природного, техногенного и биолого-социального характера.

В задаче управления такого рода рисками (катастрофического характера) основная роль принадлежит МЧС России – федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему деятельность в области снижения риска ЧС, в том числе негативного воздействия вод. Эта деятельность МЧС реализуется в виде законодательных актов, нормативных документов и рекомендаций. При этом основной методологической проблемой является типизация (или классификация) причин и сценариев, связанных с опасными и катастрофическими гидрологическими явлениями.

Задача прогноза и оценки риска ЧС (прогноз источника ЧС и прогноз последствий ЧС) в результате прохождения паводков может включать оценку негативного воздействия вод при реализации сценариев трех типов<sup>1</sup>:

---

1. Управление рисками техногенных катастроф и стихийных бедствий (для руководителей организаций) / РНОАР; под общ. ред. М.И.Фалеева. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2016. – 286 с.

- 1) сценарий катастрофического события, или неуправляемого риска;
- 2) наиболее вероятный сценарий, т. е. событие приемлемого риска;
- 3) оптимальный сценарий, сопровождаемый реализацией необходимых превентивных мер и оперативных действий.

В качестве сценария катастрофического события принимается экстремальное, весьма редкое гидрологическое событие малой вероятности, например исторический экстремум максимального расхода воды. В некоторых случаях в практике проектирования гидротехнических сооружений говорят о «запроектном» режиме функционирования технической системы (застроенной территории и пр.), что также можно отнести к ситуациям со слабо предсказуемыми последствиями.

В качестве события вероятного сценария (или события приемлемого риска) рассматривается ситуация, соответствующая нормативному уровню безопасности, т. е. сценарий возникновения наводнения 1 % обеспеченности, учитываемый при разработке генерального плана города (наводнение, вероятность возникновения которого – 1 раз в 100 лет). Для гидротехнических систем это надежность строительных конструкций или технологических процессов, которая задается строительными нормами для каждого класса гидротехнических объектов. Диапазон уровней безопасности весьма широк и изменяется от 1 события в 10 000 лет до 1 раза в 10–20 лет.

Оптимальный сценарий рассматривается при принятии дополнительных мер инженерной защиты, проведении превентивных мероприятий, связанных с отселением населения из зон, подверженных наводнениям, основанных на результатах прогнозирования или анализа развития опасной ситуации, а также при реализации мер по борьбе с заторами, прочисткой и расширением русел рек и т. д. Оптимальный сценарий вырабатывается на основе принятия рациональных мер, когда известны оценки предотвращенного ущерба и оценки средств, затраченных на организацию противопаводочных мероприятий, организационно-технических работ и пр. Экономическая эффективность мероприятий является одним из основных критериев при выработке мер, формирующих оптимальный сценарий.

Риски стратегического управления возникают по причине возможной реализации комплекса неопределенностей во всех сферах деятельности, затрагиваемых при реализации управленческих решений. Речь идет о рисках, возникающих по следующим причинам:

- возможное, но непредсказуемое на момент принятия решения изменение государственной политики в рассматриваемой области (например, принятие законодательных актов и правительственных решений, существенно изменяющих нормативную базу);
- непредсказуемые изменения природной среды по причине глобальных климатических изменений;

- резкие изменения на финансовых рынках, вызванные глобальной или внутренней конъюнктурой и выражающиеся в сокращении бюджетных поступлений;
- военные конфликты и геополитические события;
- внутривластные решения органов власти;
- стихийные бедствия, отвлекающие значительные ресурсы на восстановление экономики.

Возможные риски для отраслей экономики, связанные с перечисленными факторами, на момент формулирования стратегических управленческих решений чаще всего являются непредсказуемыми. Некоторые из них, например стихийные бедствия, можно описать в рамках вероятностных моделей и учесть при расчетах экономической оптимальности принимаемых решений, хотя это и связано с большой неопределенностью оценки ущербов. В прикладных задачах примеры такого рода чрезвычайно редки, однако подобные риски относятся к категории стабильных. В экономике часто используются вероятностные методы для прогнозирования развития событий, но это, как правило, некоторые индексы экономических процессов. Предварительный вывод может быть таким: сформулировать риски, возникающие при стратегическом планировании на значительный отрезок времени, на основе количественных вероятностных идей сегодня не представляется возможным. Развитие этого подхода с целью получения оценок, использование которых может способствовать улучшению управления, возможно на основе анализа всех вероятных путей развития событий и качественной оценки рисков в экономике в целом и в конкретной области управления в частности, анализа всевозможных взаимодействующих процессов и структур.

Управление рисками в госуправлении можно определить как систему организационно-экономических мероприятий, направленных на своевременное выявление, оценку, предупреждение и контроль событий случайного и непредсказуемого характера, способных вызвать перерыв в нормальном функционировании объектов государственной собственности (земля, природные ресурсы, здания, материальные ресурсы, финансы, информация, культурные и духовные ценности). Сюда же следует отнести и финансирование мероприятий по предупреждению и ликвидации негативного воздействия подобных явлений.

Управление рисками сводится к следующей последовательности работ:

- 1) разработка политики в области управления риском;
- 2) анализ рискованной ситуации – выявление факторов риска и оценка его возможного уровня;
- 3) предугадывание поведения субъектов риска в этой ситуации;
- 4) разработка альтернативных вариантов решения и путей и средств минимизации риска.



В Российской Федерации, наряду с рисками, присущими рыночной экономике, рискованные ситуации провоцируются также несовершенством исполнительной и законодательной власти, отсутствием нормативных актов, обращенных к сфере рискованной деятельности, пренебрежительным отношением хозяйствующих субъектов к этике рыночных отношений, правовым нигилизмом. Сказанное имеет непосредственное отношение и к водному хозяйству.

Оценка рисков является сложнейшей проблемой. Под риском в большинстве случаев понимается неопределенность, имеющая ту или иную вероятность. Следует различать ситуацию неопределенности и ситуацию риска. Ситуация риска является разновидностью ситуации неопределенности и характеризуется тем, что с той или иной степенью вероятности можно получить различные результаты.

Для измерения рисков необходимо определить возможные варианты реализации стратегии, соответствующие определенному уровню риска, а затем вероятность каждого из этих вариантов. На практике существуют критерии и показатели, посредством которых измеряется уровень риска. В основном риск характеризуют два аспекта: волатильность (изменчивость оценочных индикаторов, вероятность или частота событий) и чувствительность критериев деятельности к их последствиям. В связи с таким делением выделяют и две основные категории измерителей риска: показатели чувствительности и вероятностные (статистические) величины.

Первоначально риски, которые необходимо учитывать при обосновании и разработке стратегии развития предприятий, подразделяются по масштабам их воздействия:

- катастрофический;
- критический;
- значительный;
- умеренный;
- незначительный.

Кроме того, в процессе принятия стратегических решений необходимо учитывать различную степень чувствительности к рискам, при этом можно выделять следующие виды рисков:

- допустимый;
- приемлемый;
- недопустимый.

Особый практический интерес представляет приемлемый риск, относительно которого можно предположить, что можно найти решение, соответствующее балансу между ожидаемой выгодой и угрозой потерь. Надо отметить, что случаи оценки такого рода рисков в проектах предотвращения негативного воздействия вод крайне редки.

Таким образом, анализ рисков водохозяйственной деятельности в целом и рисков недостижения целей стратегического управления в отрасли выявил наличие ряда методологических проблем в этой области.

Основной вывод исследования заключается в необходимости дальнейшего развития методической базы планирования и управления водохозяйственной отрасли на основе анализа риска. В первую очередь это требует совершенствования механизма расчетов ущербов от негативного воздействия вод.



## Анастасия Цветкова

генеральный директор Фонда поддержки прикладных экологических разработок и исследований «Озеро Байкал», член научно-технического совета Росприроднадзора (секция «Водные ресурсы»), эксперт Общероссийского народного фронта

Обеспеченность России водными ресурсами – страна находится на втором месте в мире по этому показателю – требует грамотной системы управления водохозяйственным комплексом. Сегодня ряд регионов (Республика Калмыкия, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская, Волгоградская, Оренбургская, Курганская области и др.) испытывают острый дефицит пресной воды, в то время как в других регионах (например, в Приамурье) наблюдаются экономические потери от паводков и наводнений, ставших следствием изменения климата. В настоящее время назрела необходимость разработки и принятия стратегических документов по развитию водохозяйственного комплекса, которые бы отражали межведомственную координацию и оценку потенциала уникальных водных объектов через призму вызовов устойчивого развития в перспективе десяти–пятнадцати лет.

В отчете Счетной палаты отражен глубокий анализ нормативных правовых актов и фактического положения дел в стране. Ведомство отмечает принципиальную разницу в целевых показателях, установленных Водной стратегией до 2020 года и Федеральной целевой программой «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», а также факт нереализации поставленных в них целей, систематизируя причины создавшегося положения. При этом в отчете приводится перечень рекомендаций, направленных на решение существующих проблем по управлению водными ресурсами России.

Несмотря на то что вода является незаменимым, жизненно важным ресурсом, водохозяйственная отрасль остается в тени повестки устойчивого развития России на протяжении последних лет. Счетная палата справедливо обращает внимание на отсутствие актуальной водной стратегии. Мы поддерживаем инициативу по разработке Водной стратегии Российской Федерации на период до 2035 года. В 2021 году Фонд «Озеро Байкал» совместно с ЦКЕМИ НИУ ВШЭ провел экспертную дискуссию «Водная стратегия для водной державы», по итогам которой был подготовлен [сборник материалов](#), резюмирующий проблемы водохозяйственного комплекса России и предложения по совершенствованию механизмов управления водными ресурсами. Отсутствие системы мониторинга антропогенных воздействий на водные объекты (источников и путей загрязнения), технологическое отставание системы гидромониторинга, отсутствие мониторинга диффузного загрязнения водных объектов – лишь часть отмеченных проблем, которые необходимо принять во внимание при разработке обновленной Водной стратегии. Требуется совершенствование системы подготовки квалифицированных кадров, работающих в водохозяйственном комплексе, обновление программ обучения по управлению

водными ресурсами. В целях популяризации профессий водного сектора среди молодых специалистов целесообразно проработать создание Молодежного водного совета при Росводресурсах. Аспекты трансграничного сотрудничества также затрагивались в ходе дискуссии, в частности было выдвинуто предложение по воссозданию многосторонней рабочей группы по экологии и водным ресурсам на Ближнем Востоке.

В своем отчете Счетная палата не раз отмечает неудовлетворительное качество подготовки проектно-сметной документации, в результате чего происходит задержка исполнения целевых показателей федеральных проектов. Данный вывод можно также проиллюстрировать ходом реализации работ по рекультивации территории ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат». Наличие качественной проектно-сметной документации также является необходимым условием успеха мероприятий по строительству и реконструкции очистных сооружений, от срока ввода в эксплуатацию которых зависит сохранение экосистемы озера Байкал. Именно очистные сооружения являются залогом устойчивого развития Байкальской природной территории, основой для дальнейших мероприятий по ее охране. В целом в 2022 году увеличено федеральное финансирование на реконструкцию очистных сооружений в Республике Бурятия. Так, Правительство России в 2022 году направит более 2,5 млрд рублей из резервного фонда на реконструкцию правобережных очистных сооружений в Улан-Удэ (они очищают бытовые и производственные сточные воды, поступающие из жилых домов и с предприятий города). Всего в ближайшие три года на них планируется дополнительно направить почти 8 млрд рублей. Подготовка проектно-сметной документации для реконструкции очистных сооружений, квалифицированный запуск и обеспечение их работы являются ключевыми составляющими для достижения целей национального проекта «Сохранение озера Байкал».

Еще одна важная проблема, особенно для регионов, испытывающих дефицит воды, – культура экономии водных ресурсов. По объемам потребления водных ресурсов на душу населения Россия опережает многие страны. Однако ни в одном документе нет стратегии по снижению объемов потребления воды домохозяйствами и организациями. В ряде зарубежных стран существует полезная практика: на квитанциях сообщать сведения о динамике потребления ресурсов (вода, свет) в течение года и отмечать, если за месяц израсходовано меньше, чем обычно. Кроме того, в качестве мотивации используют рейтинги потребителей, где условно показывают лучших и худших по экономии воды. Отдельное внимание стоит уделить сотрудничеству регулятора и бизнеса не только через призму контроля соблюдения установленных законодательством норм по использованию водных ресурсов, но и в сфере совместной разработки стимулирующих мер по совершенствованию водопользования и по повышению открытости компаний относительно внедряемых практик управления водными ресурсами. ESG-повестка (в частности, ее экологическая составляющая) только начинает набирать популярность среди российских предпринимателей. Осведомленность о принципах устойчивого управления водными

ресурсами часто носит поверхностный характер на уровне знания трендов и не выражается в конкретных действиях. Тем не менее, согласно данным отчетов об устойчивом развитии, открытость и степень подробности раскрытия информации о водопользовании крупных компаний растет, особенно среди ресурсодобывающих отраслей. Однако эти данные зачастую представлены в формате описания отдельных технологических решений и далеко не всегда очевидно, как они вписываются в корпоративную долгосрочную стратегию крупнейших игроков российского рынка. Об этом свидетельствует исследование Фонда «Озеро Байкал» совместно с Аналитическим центром НАФИ [«Роль бизнеса в сохранении водных ресурсов»](#). Развитие диалога с водопользователями, особенно ресурсодобывающими компаниями и фермерами, необходимо для качественных изменений в водохозяйственном комплексе страны.

В заключение отмечу, что на уровне государственного управления требуется принятие Водной стратегии до 2035 года, согласование многосторонних «бассейновых» соглашений, совершенствование стандартов водопользования и мониторинга. На уровне бизнеса необходимо повышение открытости в области водопользования, включение количественных целей по минимизации воздействия на водные объекты в бизнес-стратегию. На уровне образовательных и научных организаций – стимулирование многосторонних конкурсов в области управления водными ресурсами, поддержка научно-технических проектов в этой сфере, совместные образовательные и обменные программы, включая обменные программы со странами-соседями. На уровне гражданского общества – развитие гражданского мониторинга качества водных ресурсов, вовлечение населения в мероприятия по сохранению водных ресурсов, включая внедрение программ по бережному отношению к воде. В данном вопросе социально ориентированные некоммерческие организации могут стать надежной опорой государству.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



## Ирина Морохоева

председатель Контрольно-счетной палаты  
Иркутской области

Очень важным в отчете Счетной палаты РФ является вывод о том, что при прекращении действия Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года отсутствует стратегический документ, разработанный в рамках целеполагания по отраслевому принципу и определяющий долгосрочные приоритеты, цели, задачи и результаты, достижение которых требуется для ликвидации вододефицита и защиты населения и экономики от негативного воздействия вод.

КСП Иркутской области при проведении контрольного мероприятия «Проверка соблюдения законодательства при предоставлении и использовании межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам на осуществление мероприятий по защите от негативного воздействия вод и повышению эксплуатационной надежности гидротехнических сооружений» отмечала, что в региональных стратегических документах отсутствует понимание целей и задач по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, находящихся в областной собственности, бесхозных гидротехнических сооружений, по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, по оказанию финансовой поддержки муниципальным образованиям для повышения эксплуатационной надежности гидротехнических сооружений.

Функциональным предназначением разнообразных гидротехнических сооружений является защита от наводнений, разрушений берегов рек, предотвращение негативного воздействия вод, противоселевая защита.

Обеспечение безопасности ГТС возлагается на его собственника; ответственность за безопасность бесхозного ГТС несут органы исполнительной власти субъектов РФ.

За безопасностью ГТС устанавливается федеральный государственный надзор, осуществляемый Ростехнадзором и Ространснадзором.

Как показала проверка, ГТС водохозяйственного комплекса, находящиеся в ведении муниципальных образований, не имеют деклараций безопасности, что ведет к невозможности их учета в Российском регистре гидротехнических сооружений.

Усиление контроля за техническим состоянием гидротехнических сооружений позволило бы снизить риски наступления неблагоприятных последствий, своевременно планировать мероприятия по капитальному ремонту и реконструкции объектов, что способствовало бы результативному использованию бюджетных средств.

На органы государственной власти субъектов РФ обязанности по ведению учета ГТС и проведению инвентаризации не возложены. Достоверные данные о количестве ГТС в регионе, их видах и техническом состоянии отсутствуют (рисунок 1).

Рисунок 1

## Количество ГТС на территории Иркутской области

Результаты инвентаризации, проведенной Минприроды\* после ЧС в 2019 году\*\*



● 67

ГТС энергетики и промышленности

● 146

ГТС транспорта  
(причальные сооружения)

● 49

ГТС водохозяйственного комплекса

\* У министерства отсутствуют полномочия по учету ГТС (ст. 5 Федерального закона о безопасности ГТС).

\*\* Перечень не содержит объекты ГТС, значащиеся у муниципальных образований как объекты муниципальной собственности, и объекты, на капитальный ремонт которых в 2018-2020 годах предусматривались средства областного бюджета.

справочно

*Формируется Российский регистр ГТС. Из 82 ГТС, расположенных в Иркутской области, отмеченных в Регистре, ГТС в сфере водохозяйственного комплекса отсутствуют.*



Перечень, составленный уполномоченным Минприроды Иркутской области по результатам инвентаризации, неполный, в него не включен ряд объектов водохозяйственного комплекса (плотины прудов), которые значатся как бесхозные у Енисейского управления Ростехнадзора и у министерства.

В перечне отсутствует ряд ГТС, находящихся на контроле Енисейского управления Ростехнадзора как опасных. Не отражен ряд ГТС, значащихся у муниципальных образований как объекты муниципальной собственности, а также отсутствуют объекты, на капитальный ремонт которых в 2018–2020 годах предусматривались областные средства.

Полномочия по обеспечению безопасности ГТС областной собственности, бесхозных сооружений, по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, по оказанию финансовой поддержки муниципальным образованиям с целью повышения эксплуатационной надежности ГТС, находящихся в муниципальной собственности, не определены.

Региональная программа обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, в том числе не имеющих собственника, разработка и реализация которой отнесена статьей 5 Федерального закона № 117-ФЗ к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ, не принята.

Енисейское управление Ростехнадзора полагает, что владение органами местного самоуправления ГТС, не связанных с обеспечением водоснабжения и водоотведения, выходит за рамки полномочий, установленных статьей 72 Конституции Российской Федерации и статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ. По мнению управления, муниципальные образования не имеют достаточных финансовых ресурсов и знаний для обеспечения безопасности ГТС, что создает риски возникновения неблагоприятных последствий. Публичное значение ГТС общего пользования требует их повышенной надежности как инженерных объектов, что равнозначно также признанию повышенной ответственности. В частности, это означает наличие обученного и организованного персонала.

В ходе проверки использования целевых субсидий в рамках запланированных мероприятий местными бюджетами установлен ряд нарушений (рисунок 2).

Вместе с тем анализ действующего законодательства, определяющего полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в части предотвращения негативного воздействия вод и ликвидации их последствий, позволяет сделать два вывода:

- к муниципальным образованиям предъявляются завышенные требования, не согласующиеся с их полномочиями и компетенцией, поскольку обследование водных объектов, их оценка на предмет наличия факторов и рисков негативного воздействия вод, обоснование потребности в реализации мероприятий входит в зону ответственности органов государственной власти РФ и субъектов РФ;

- отсутствие необходимых знаний в сфере организации финансового обеспечения строительства объектов капитального строительства приводит к неэффективным, нерезультативным расходам областного бюджета, затягиванию сроков реализации, удорожанию стоимости.

Рисунок 2

## Размер субсидий (в том числе за счет федеральных средств), не использованных на строительство берегоукрепления озера Байкал в пределах прибрежной полосы р.п. Листвянка



Решение Арбитражного суда Иркутской области от 26.02.2020:

«...Обязанность осуществлять меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий возложена ч. 7 ст. 67.1 Водного кодекса РФ на собственника водного объекта озеро «Байкал», которым является **Российская Федерация**...»

Вывод Контрольно-счетной палаты Иркутской области:

Бюджетные средства не использованы, поскольку мероприятия реализовывались без учета разграничения полномочий в сфере водных отношений

Таким образом, проведенное Счетной палатой РФ мероприятие является очень полезным и своевременным для Иркутской области, в задачи которой сегодня входит ликвидация последствий наводнения 2019 года (г. Тулун). Материалы отчета будут использованы для формирования позиции КСП региона в дальнейшем.



## Елена Боева

председатель Контрольно-счетной палаты  
Хабаровского края

Хабаровский край относится к числу регионов, хорошо обеспеченных ресурсами поверхностных вод за счет развитой гидрографической сети.

Поверхностные воды на территории края сосредоточены в основном в реках и озерах: здесь насчитывается более 200 тыс. рек общей протяженностью более 550 тыс. км и около 58 тыс. озер.

Основная водная артерия края – река Амур – входит в десятку крупнейших рек мира и является одной из наиболее значительных рек Российской Федерации, занимающей среди них третье место по длине и четвертое по площади бассейна.

Проблемы обеспечения защищенности населения и объектов экономики региона от негативного воздействия вод, проанализированные Счетной палатой Российской Федерации в ходе экспертно-аналитического мероприятия, особенно актуальны для Хабаровского края.

Территория края периодически (в отдельных районах – практически ежегодно) подвергается подтоплению и затоплению при паводках. Главная особенность наводнений в Хабаровском крае – одновременный охват ими больших площадей и создание чрезвычайных ситуаций, угрожающих не только материальным ценностям, экономике территорий, но и жизни людей.

В августе–сентябре 2013 года в бассейне р. Амур прошел катастрофический паводок, в ходе которого были превышены исторические максимумы уровней воды р. Амур за более чем столетний период наблюдений. Территории отдельных населенных пунктов края, ранее не попадавшие в зону затопления, оказались подвержены негативному воздействию вод. По оценочным данным, прямой ущерб, нанесенный наводнением, составил 12,105 млрд рублей.

Паводок 2019 года признан вторым по масштабу после паводка 2013 года.

В целях предотвращения негативного воздействия вод, обеспечения эксплуатационной надежности и безопасности ГТС, повышения эффективности использования водных ресурсов в 2014 году утверждена государственная региональная программа «Развитие водохозяйственного комплекса Хабаровского края», вопросы реализации которой находятся в зоне постоянного внимания Контрольно-счетной палаты Хабаровского края.

По результатам контрольных мероприятий, проводимых Контрольно-счетной палатой Хабаровского края, было установлено, что отдельные ГТС, находящиеся

в региональной собственности, имеют уровень безопасности от «пониженный» до «неудовлетворительный».

Как отметила Счетная палата Российской Федерации, мероприятия, запланированные в бассейне р. Амур после паводка 2013 года, в рамках реализации Комплексной системы мер по снижению рисков наводнений на территории ДФО выполнены не были.

Строящиеся на территории Хабаровского края объекты ГТС:

- «Инженерная защита территории г. Комсомольска-на-Амуре», состоящий из трех этапов;
- «Защита от затопления территории Южного округа г. Хабаровска на участке ул. Пионерская от Дендрария до ул. Союзной»;
- «Инженерная защита от воздействия вод территории Корсаковского сельского поселения Хабаровского муниципального района края» – по состоянию на 1 января 2022 года имеют степень технической готовности от 20,7 до 79,2 %.

В настоящее время весьма актуальной для Хабаровского края является проблема эффективного управления водно-ресурсными системами, возможного лишь на основе глубокого знания природных процессов, существенно изменяющихся в последние десятилетия под воздействием глобальных изменений климата и активизации хозяйственной деятельности. Особенно важное практическое значение имеет проблема нестабильности речных русел.

В 2019 году Контрольно-счетная палата Хабаровского края провела контрольное мероприятие с целью проверки законности, результативности (эффективности и экономности) использования средств краевого бюджета и иных источников в рамках реализации государственной программы края «Развитие водохозяйственного комплекса Хабаровского края». Эксперты установили, что непроведение с 2009 года мероприятий по дноуглублению и расчистке русла р. Силинка (г. Комсомольск-на-Амуре) привело к размыванию и частичному разрушению «Инженерной защиты правого берега р. Силинка» в результате изменения русла реки в сторону дамбы.

Поэтому дальнейшей проработки требует вопрос достаточности средств федерального бюджета, предоставляемых субъектам Российской Федерации в виде субвенций на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, связанных с расчисткой и дноуглублением русел рек.

Схожие проблемы, как отражено в отчете Счетной палаты Российской Федерации, существуют и в других регионах Дальневосточного федерального округа.

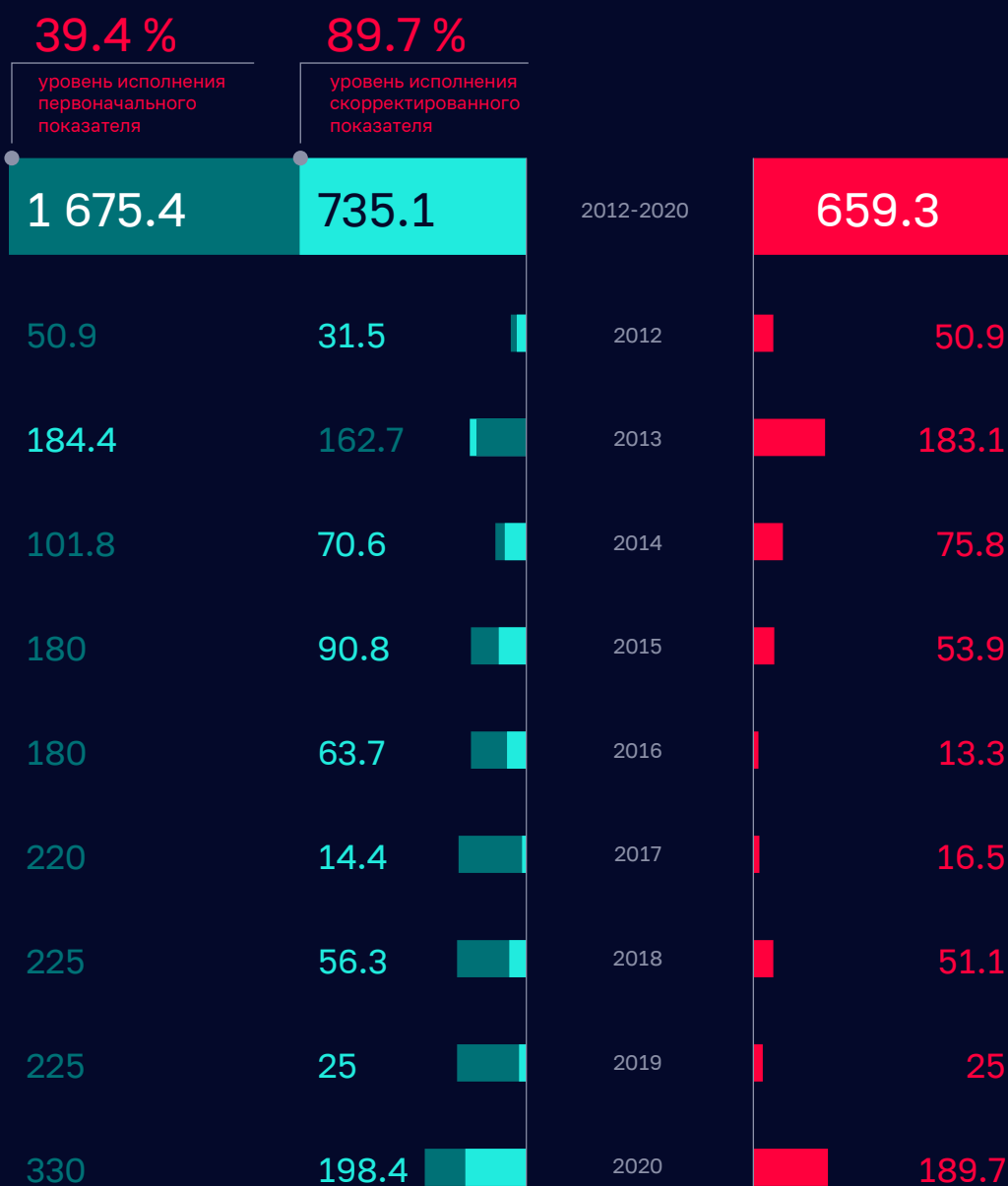
Несомненно, информация Счетной палаты Российской Федерации, изложенная в отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия, будет применена Контрольно-счетной палатой Хабаровского края в дальнейшей работе при проведении экспертно-аналитических и контрольных мероприятий.

# Инфографика

# Как корректировали и исполняли ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса» в 2012–2020 годах

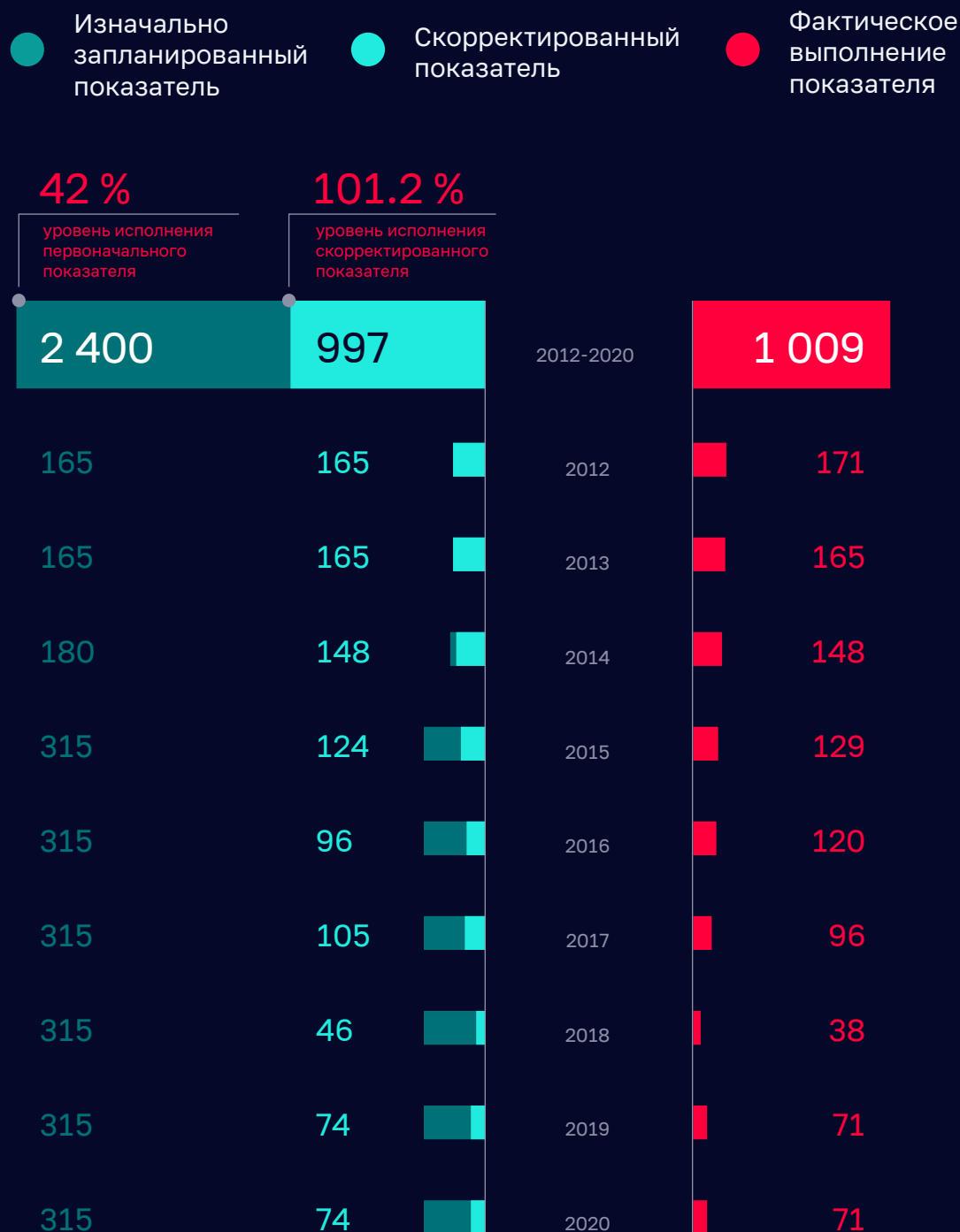
Показатель: протяженность новых и реконструированных сооружений инженерной защиты и берегоукрепления (км)

● Изначально запланированный показатель    ● Скорректированный показатель    ● Фактическое выполнение показателя



# Как корректировали и исполняли ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса» в 2012–2020 годах

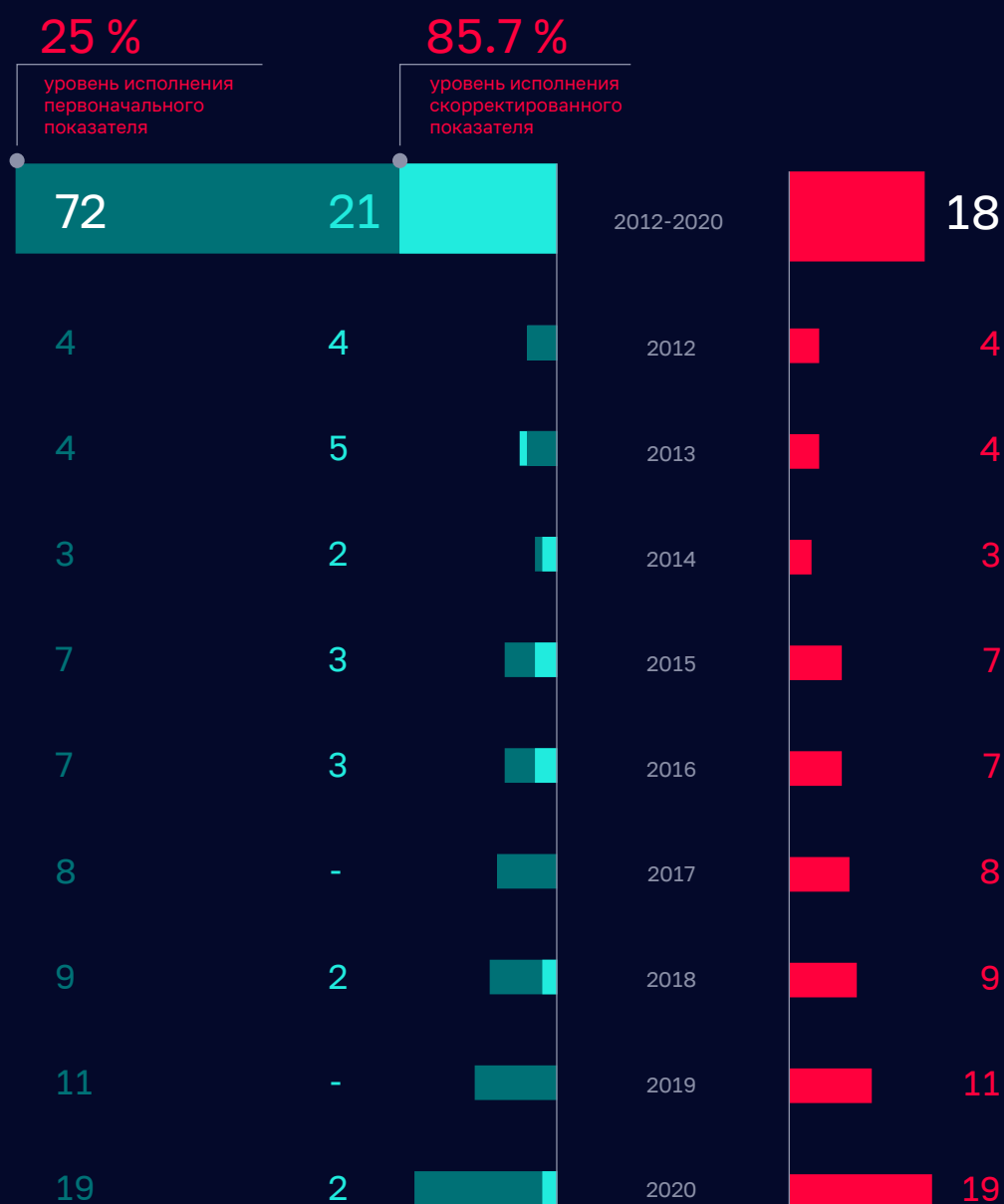
Показатель: количество гидротехнических сооружений с неудовлетворительным и опасным уровнем безопасности, приведенных в безопасное техническое состояние (единиц)



# Как корректировали и исполняли ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса» в 2012–2020 годах

Показатель: количество вновь созданных водохранилищ и реконструированных гидроузлов на действующих водохранилищах комплексного назначения, а также магистральных каналов и трактов водоподачи для повышения их водоотдачи (единиц)

● Изначально запланированный показатель    ● Скорректированный показатель    ● Фактическое выполнение показателя

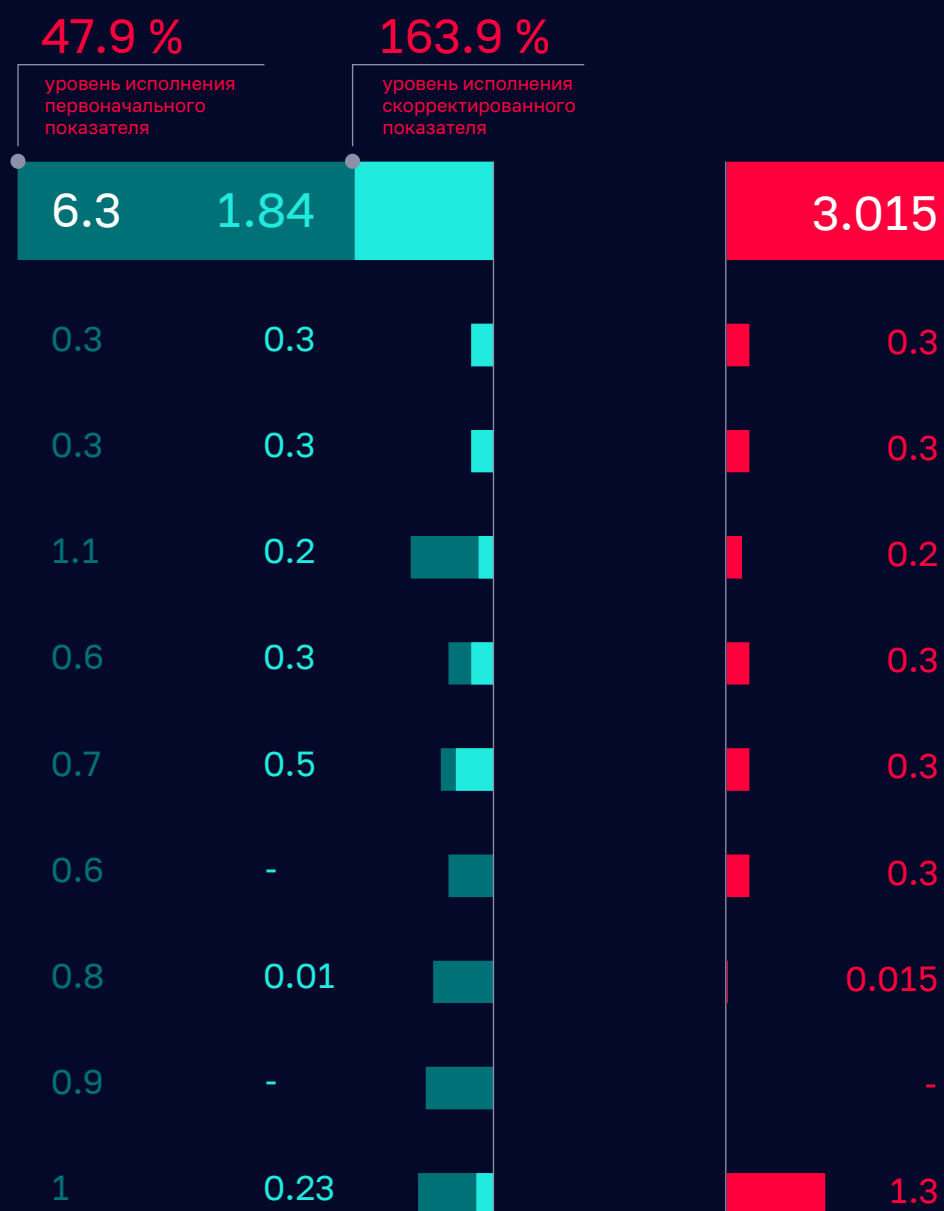




# Как корректировали и исполняли ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса» в 2012–2020 годах

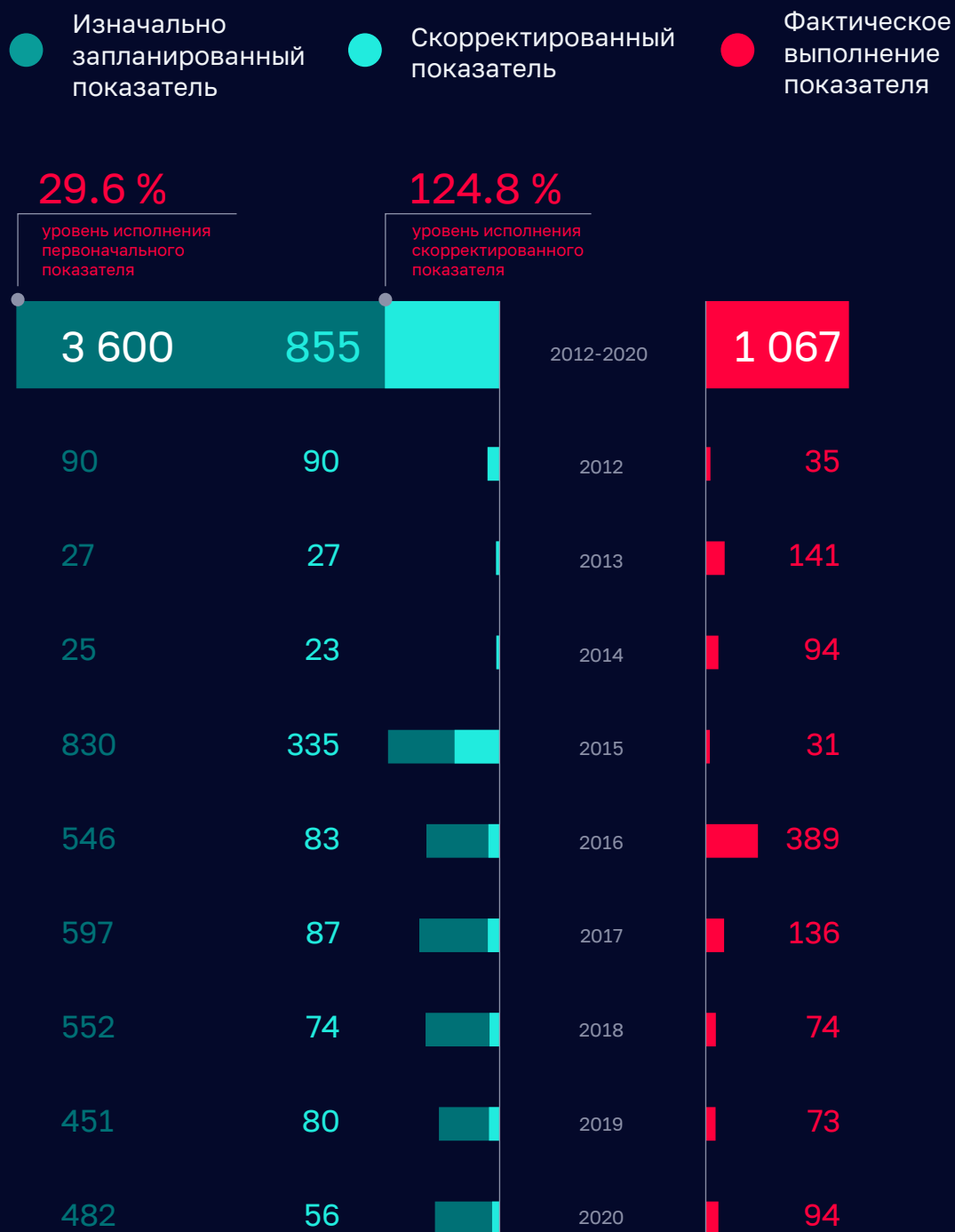
Показатель: численность населения, проживающего в районах возникновения локальных водodefицитов, надежность обеспечения водными ресурсами которого повышена (млн. чел.)

● Изначально запланированный показатель    ● Скорректированный показатель    ● Фактическое выполнение показателя



# Как корректировали и исполняли ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса» в 2012–2020 годах

Показатель: количество модернизированных и вновь открытых гидрологических постов и лабораторий, входящих в состав государственной наблюдательной сети (единиц)



# Госрасходы

# Программно-целевой принцип планирования бюджетных расходов: краткое введение

Бюджеты всех уровней в России, начиная с федерального и заканчивая бюджетами муниципальных образований, формируются с соблюдением программно-целевого принципа. Нормативное определение этого принципа дано в [Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации»](#), но в практике бюджетного планирования он применяется еще с середины 90-х годов прошлого века.

справочно

*Программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.*

Говоря простым языком, преобладающий объем бюджетных расходов (в 2022 году на федеральном уровне – 79%<sup>1</sup>) формируется из бюджетных ассигнований, предусмотренных паспортами государственных программ РФ. До того как с начала 2010-х годов госпрограммы стали основным программно-целевым инструментом бюджетного процесса, эту роль выполняли федеральные целевые программы (ФЦП) – ежегодно в расходную часть федерального бюджета включалось от 40 до 60 ФЦП.

В 2013 году была проведена реформа бюджетной классификации<sup>2</sup>, в соответствии с которой начиная с 2014 года ФЦП перестали быть самостоятельными объектами бюджетного процесса и стали включаться в состав соответствующих государственных программ в статусе подпрограмм. В 2019 году в бюджетном процессе появилась новая сущность – национальные проекты. Но сами по себе национальные проекты не присутствуют напрямую в бюджете, а входят в него своими структурными единицами – федеральными проектами.

Перечень ГП РФ впервые утвержден распоряжением Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р; этот НПА с рядом изменений, вносившихся в него на протяжении более 11 лет, продолжает действовать и в настоящее время – актуальная редакция распоряжения датирована 28.12.2021, она включает в себя 49 госпрограмм.

1. По данным портала [programs.gov.ru](http://programs.gov.ru)
2. Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

Структура программ, действовавшая с 2011 года, предусматривала два уровня внутренней иерархии: госпрограмма состояла из подпрограмм, которые, в свою очередь, состояли из основных мероприятий (ОМ). Основные мероприятия являлись классическими проектами – для них в госпрограмме определялись цели, сроки реализации и финансовые ресурсы, а дальнейшая детализация ОМ-проектов происходила на уровне направлений расходов (НР), соответствовавших структуре разбиения задач и работ в проекте.

ФЦП, включавшиеся в состав госпрограмм в статусе подпрограмм, сохраняли собственную структуру и разбиение на подпрограммы (при необходимости), но подпрограммы ФЦП не получали статуса ОМ госпрограмм – как правило, для них в структуре госпрограммы создавалось единственное ОМ, получавшее наименование «Реализация мероприятий ФЦП». Включение ФЦП в состав ГП выполнялось по принципу «один к одному»: ФЦП целиком входила в состав одной ГП и не могла входить в несколько ГП.

С 2019 года, когда появились национальные проекты, в структуру госпрограмм были добавлены федеральные проекты (ФП), входящие в состав национальных проектов, – они получили статус ОМ госпрограмм. Но, в отличие от ФЦП, при включении ФП в состав госпрограмм принцип «один к одному» не соблюдается – мероприятия одних и тех же федеральных проектов могут присутствовать в разных государственных программах, а в одну госпрограмму могут входить мероприятия разных ФП.

Следует упомянуть еще об одном виде объектов бюджетного процесса, просуществовавшем недолго, только в 2017–2018 годах, – приоритетных проектах. Приоритетные проекты являлись предшественниками национальных и федеральных проектов и присутствовали в бюджете 2018 года. Как правило, расходы на реализацию приоритетных проектов предусматривались в составе действующих ФЦП или на уровне ОМ госпрограмм.

Всем перечисленным выше структурным элементам госпрограмм соответствуют определенные фрагменты главного классифицирующего параметра бюджета – кода бюджетной классификации (КБК). По КБК, даже не имея текстовых расшифровок значений его фрагментов, специалисты легко определяют, к какому ведомству (ГРБС – главному распорядителю бюджетных средств), какой госпрограмме и какому национальному/федеральному проекту относится та или иная строка бюджета. Часть фрагментов КБК (коды ГРБС, ГП и ФП) имеют глобальный характер в бюджетной росписи – они однозначно определяют соответствующий объект бюджета. Коды подпрограмм и ОМ являются локальными в рамках госпрограмм и могут повторяться в разных ГП, обозначая разные объекты бюджета.

В мае 2021 года было принято [постановление Правительства РФ](#), инициировавшее новую реформу программно-целевой модели бюджета. В рамках этой реформы с 2022 года кардинально изменяется структура госпрограмм – из них исключили подпрограммы и основные мероприятия, а вместо них ввели структурные элементы проектного и процессного типов. К структурным элементам проектного типа относятся:

- 1) федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов;
- 2) федеральные проекты, не входящие в состав национальных проектов (к этому типу, в частности, относятся получившие широкую известность 42 инициативы социально-экономического развития РФ до 2030 года);
- 3) ведомственные проекты;
- 4) федеральные целевые программы.

К структурным элементам процессного типа относятся комплексы процессных мероприятий.

Соответственно, изменилось и назначение некоторых структурных элементов КБК – вместо кода подпрограммы теперь указывается код типа структурного элемента госпрограммы, а вместо кода ОМ указывается код структурного элемента.

Структура и взаимосвязи основных объектов расходной части федерального бюджета представлены на рис. 1.

## Нормативное обеспечение бюджетного финансирования водохозяйственного комплекса РФ

Программно-целевой принцип формирования и исполнения бюджета подразумевает, что каждое бюджетное назначение должно быть обосновано соответствующим нормативным документом. Для водохозяйственного комплекса РФ на протяжении почти десятилетия таким документом являлась ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (далее – ФЦП РВХК РФ 2012–2020)<sup>3</sup>, для ее создания существовали нормативные основания (см. рис. 2):

- В 2009 году был утвержден главный стратегический документ в сфере водного хозяйства РФ – [Водная стратегия Российской Федерации до 2020 года](#).
- Вместе с Водной стратегией был утвержден план ее реализации, один из пунктов которого предусматривал разработку долгосрочной целевой программы в области использования и охраны водных объектов.
- [Концепция](#) этой долгосрочной программы (будущей ФЦП РВХК РФ 2012–2020) была разработана в 2011 году, а менее чем через год появилась и сама ФЦП.

В 2013 году в рамках реформы программно-целевого механизма формирования федерального бюджета ФЦП РВХК РФ 2012–2020 вошла в состав государственной

---

3. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 12.04.2012 № 350.

программы РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов»<sup>4</sup> (бюджетный код – ГП 28) в статусе подпрограммы и находилась в составе этой госпрограммы до завершения срока реализации ФЦП в 2020 году.

В 2018 году часть средств ФЦП была перенаправлена на реализацию приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги», но это было временное решение, предшествовавшее появлению в 2019 году национальных проектов.

В рамках системы национальных проектов финансирование водохозяйственного комплекса предусмотрено в двух федеральных проектах национального проекта «Экология» – «Оздоровление Волги» (бюджетный код федерального проекта – G6) и «Сохранение уникальных водных объектов» (бюджетный код – G8). В соответствии с бюджетной классификацией эти федеральные проекты входят в состав ГП 28 в статусе основных мероприятий подпрограммы 2 «Использование водных ресурсов». В течение 2019–2020 годов происходило перераспределение финансовых ресурсов между заканчивающейся ФЦП и новыми федеральными проектами, направленными на тот же объект бюджетного финансирования – водохозяйственный комплекс РФ.

Начиная с 2021 года все бюджетное финансирование водохозяйственного комплекса РФ сосредоточено в этих двух федеральных проектах нацпроекта «Экология».

С 2022 года, в связи с реформой механизма государственных программ РФ, эти федеральные проекты стали самостоятельными структурными элементами ГП 28, и в КБК для мероприятий этих федеральных проектов изменился код, ранее соответствовавший номеру подпрограммы ГП, – теперь этот код имеет значение 1, означающее тип структурного элемента «Федеральный проект, входящий в состав национального проекта».

---

4. Первая редакция госпрограммы утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.03.2013 № 436-р. Базовый вариант второй редакции госпрограммы утвержден постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 322.

Рисунок 1. Структура и взаимосвязи основных объектов расходной части бюджета

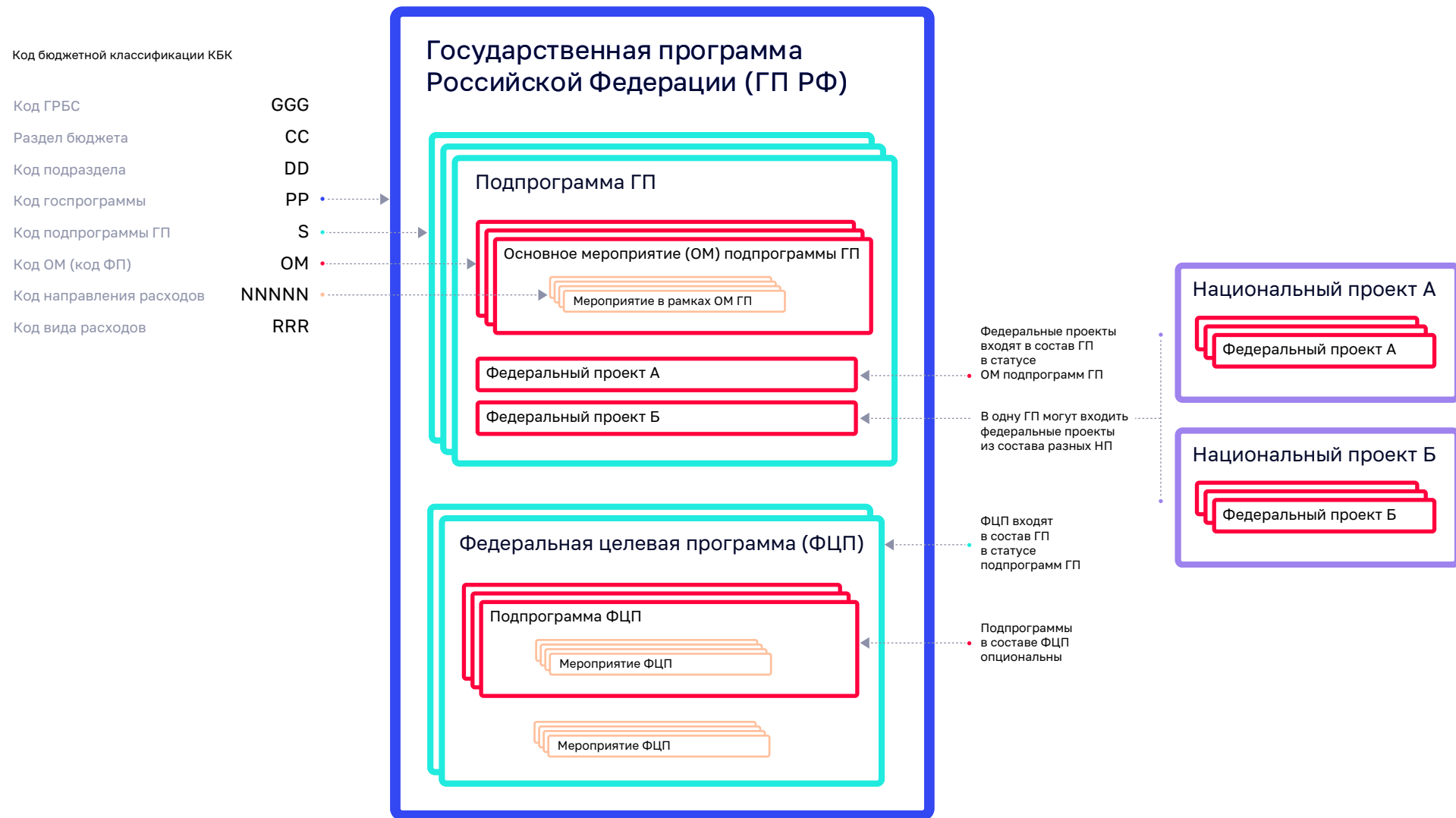
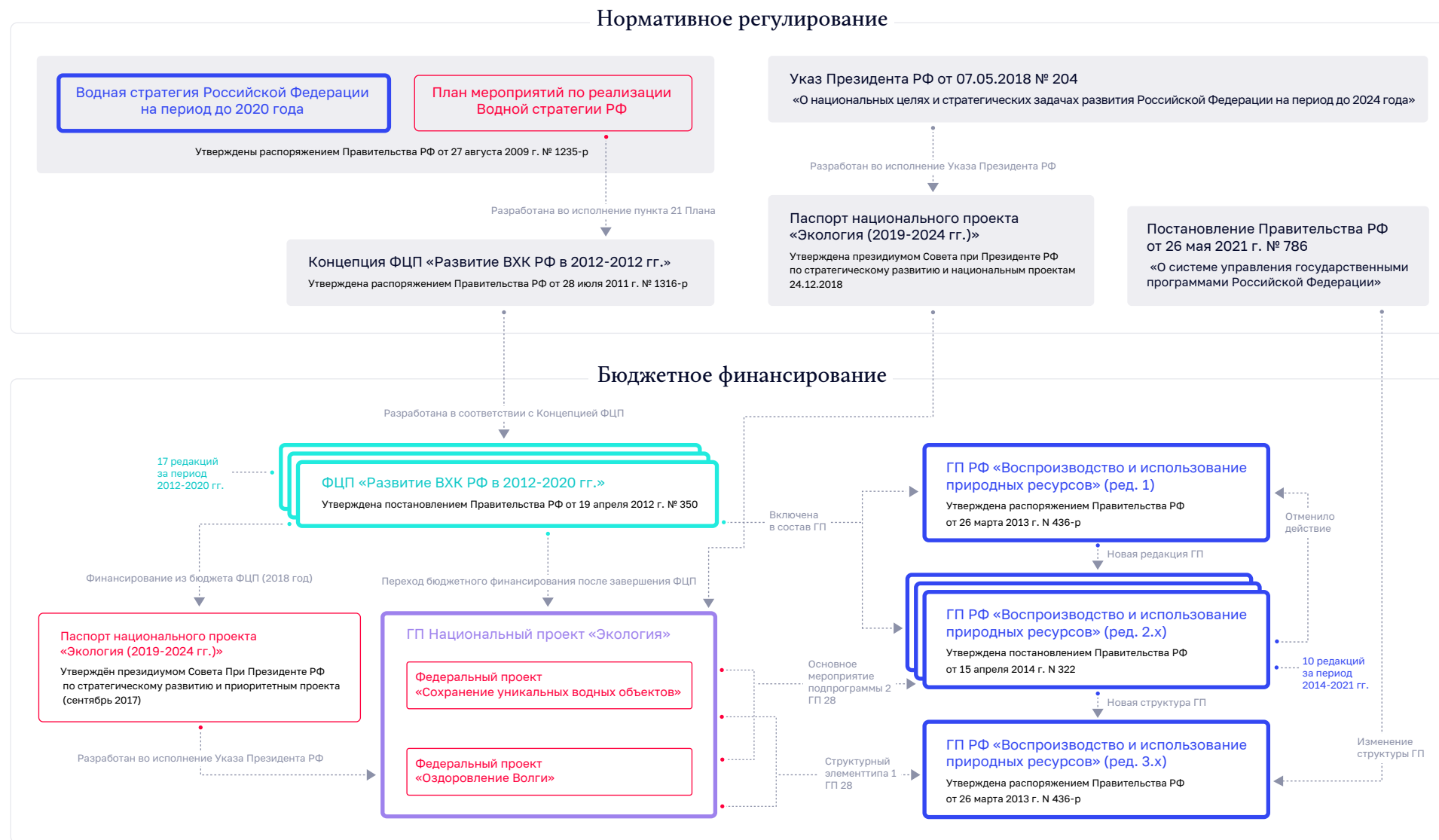




Рисунок 2. Схема нормативного регулирования и обеспечения бюджетного финансирования водохозяйственного комплекса Российской Федерации





Тематические  
проверки  
Счетной палаты

## Управление водными ресурсами

Для повышения качества водных экосистем в 2009 году была принята Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Водная стратегия). Однако, как показали проверки Счетной палаты, масштаб мероприятий [недостаточен](#) для реализации всех целей и задач, установленных в документах стратегического планирования. Анализ причин неэффективности принимаемых мер выявил недостатки правового регулирования и несогласованность основных стратегических документов.

По результатам проверки использования государственных средств, направленных в 2015–2017 годах на реализацию целей и задач Водной стратегии на территории Приволжского федерального округа, было [выявлено](#), что Росводресурсы не обеспечили должный контроль за реализацией приоритетов Водной стратегии на этой территории. Безопасность гидротехнических сооружений не была обеспечена, а свыше 10 % воды, забираемой из водоемов округа, не учитывалась измерительными приборами.

Ряд проблем наблюдался и в Дальневосточном федеральном округе. По итогам проверки использования государственных средств в 2014–2016 годах и истекшем периоде 2017 года, направленных на организацию и функционирование комплексной системы управления водными ресурсами, было [выявлено](#) неэффективное использование проектной документации, а также Правил использования водохранилищ и Правил использования водных ресурсов водохранилищ.

## Экологическое состояние и реабилитация водных объектов

Экологическое состояние и реабилитация водных объектов – одно из приоритетных направлений развития водохозяйственного комплекса страны. Однако в этой сфере наблюдается ряд недостатков. Так, в течение трех лет с момента принятия Стратегии экологической безопасности не определены оптимальные значения показателей состояния экологической безопасности; не предусмотрены мероприятия по сокращению загрязнения водных объектов стоками с сельскохозяйственных территорий, площадей, занятых отвалами и отходами. Отсутствуют механизмы стимулирования водопользователей к сокращению сброса загрязняющих веществ в водные объекты. В целом мониторинг ситуации крайне затруднен или невозможен: данные о водоохранных зонах и прибрежных защитных полосах в разных информационных системах размещаются в разных форматах и не коррелируют друг с другом.

Согласно [проверке](#) Счетной палаты, несмотря на общее снижение сброса загрязненных сточных вод, наблюдается увеличение в этих сбросах таких загрязняющих веществ, как хлориды, нитраты, калий и фосфаты. В водных объектах,

которые используются в качестве питьевых источников, отмечается рост доли проб воды, не соответствующих требованиям СанПин.

Схожая проблематика прослеживается и в других тематических проверках. Так, федеральный проект «Оздоровление Волги» не решил задачу устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса реки. Большинство водоемов бассейна Волги на протяжении десятилетий характеризуются как «загрязненные» и «грязные». Одна из причин – значительный объем загрязняющих веществ, поступающий с диффузным стоком.

## Строительство, реконструкция и ремонт объектов водной инфраструктуры

Для успешного функционирования водной инфраструктуры необходимы хорошее техническое состояние и высокий уровень безопасности объектов. В этом направлении Счетная палата также выявила ряд недостатков, связанных как с планированием, так и с реализацией процессов.

Нарушения были [обнаружены](#) при проверке использования субсидий на проведение капитального ремонта судоходных гидротехнических сооружений (СГТС), выделенных в 2017–2018 годах подведомственным учреждениям Росморречфлота. Из 41 мероприятия по капитальному ремонту СГТС, заявленного в 2017 году, началась реализация 31.

В Российском регистре гидротехнических сооружений по состоянию на 2016 год [отсутствовала](#) информация примерно на 4 837 из 5 206 (93 %) гидротехнических сооружений, расположенных на территории Волгоградской и Астраханской областей. При этом уровень безопасности 1 864 таких гидротехнических сооружений оценивался как неудовлетворительный. По данным инвентаризации 2003 года, 1 118 гидротехнических сооружений на территории Краснодарского края и Астраханской области являлись бесхозными.

## Водоснабжение, качество и дефицит воды

Снабжение жилищного фонда водопроводной питьевой водой является стратегической задачей государства по жизненной и санитарно-гигиенической безопасности населения. Проверки Счетной палаты по данному направлению касались анализа основных целей, механизмов финансирования, порядка распределения и сроков реализации субсидий на стимулирование жилищного строительства, строительства объектов водоснабжения и городской среды; реализации систем

очистки водопроводной воды; сокращения дефицита, в частности, в сельской местности.

Последняя проверка в этой сфере [показала](#), что господдержка, оказываемая в рамках федеральных проектов, востребована регионами и уже привела к хорошим результатам. В 2018–2020 годах было построено и реконструировано 172 объекта питьевого водоснабжения и водоподготовки.

Счетная палата выявила системные проблемы, препятствующие успешной реализации федеральных проектов в регионах. Прежде всего, это отсутствие комплексного подхода при планировании и выполнении мероприятий. Например, проверка результатов ФП «Чистая вода» в Воронежской и Свердловской областях показала, что строительство и реконструкция объектов водоснабжения проходит преимущественно в городах и крупных поселках, минуя сельские территории. При этом новые очистные сооружения строятся без учета износа имеющихся сетей водоснабжения. В результате прошедшая очистку вода подвергается вторичному загрязнению, что нивелирует положительный эффект от реализации мероприятий.

Более ранняя проверка [показала](#), что обеспеченность питьевой водой в селах составляет 67,9 %. Так, в 2018–2019 годах в эксплуатацию было введено 1,8 тыс. км газораспределительных сетей и 1,4 тыс. км локальных водопроводов. Однако построенные объекты не помогли существенно повысить уровень газификации и водоснабжения сельских домохозяйств. Одна из причин – отсутствие их фактического подключения: в 6 из 52 проанализированных регионов домовладения не были подключены к введенным в эксплуатацию водопроводам.

*Список тематических проверок Счетной палаты можно найти в приложении № 1.*

# Международная практика

## Введение

Вода – важнейший природный ресурс, который необходим для удовлетворения основных потребностей растущего населения планеты и реализации Целей устойчивого развития ([Sustainable Development Goals, SGDs](#); далее – ЦУР). Тем не менее большинство доступных водных ресурсов [подвергаются](#) внешнему воздействию с необратимыми последствиями.

Рисунок 1

● 2 млрд человек

живут в странах, испытывающих нехватку воды

● 1.6 млрд человек

сталкиваются с дефицитом водных ресурсов – отсутствием необходимой инфраструктуры для доступа к ним

● 55 %

населения мира не имеют доступа к безопасным санитарно-гигиеническим услугам

● 70 %

всех смертельных случаев в результате стихийных бедствий приходится на наводнения и другие связанные с водой катастрофы

● 40 %

медицинских учреждений в мире не имеют доступа к надлежащим средствам гигиены рук

Источник: Доклад Организации Объединенных Наций (ООН) о состоянии водных ресурсов, 2021 год ([The United Nations World Water Development Report 2021](#))

Неэффективное использование водных ресурсов, загрязнение окружающей среды, неравный доступ к водным ресурсам, изменение климата – ключевые [факторы](#) негативного влияния на состояние водных ресурсов.

Глобальное потепление и уменьшение количества атмосферных осадков осложняет функционирование и эксплуатацию существующей водной инфраструктуры, может привести к ухудшению качества водоснабжения и усилению конкуренции за водные ресурсы.

По [данным](#) Всемирной метеорологической организации (ВМО), число наводнений в период с 2000 по 2020 год увеличилось на 134 % по сравнению с двумя предыдущими десятилетиями, количество и продолжительность засух – на 29 %, а уровень Мирового океана [достиг](#) нового максимума.

Защита водных ресурсов обозначена в качестве приоритетного направления в 79 % определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ)<sup>1</sup>. При этом эксперты Конференции по реализации Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата ([РКИК ООН](#)) констатируют, что текущих усилий [недостаточно](#) для достижения поставленных целей.

Отсутствие актуальной информации о состоянии водных ресурсов также является одной из проблем, препятствующих реализации ЦУР 6 «[Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех](#)». Эксперты ВМО [отмечают](#), что данные по [основным](#) гидрологическим характеристикам не собираются в 40 % стран – членом ВМО, и не предоставляются 67 % стран – членом ВМО.

Наконец, одной из основных проблем обеспечения доступности и рационального использования водных ресурсов [является](#) недостаточный уровень соответствующих инвестиций. По [оценкам](#) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), затраты на достижение ЦУР 6 составляют 1,21 % мирового ВВП. Однако, как утверждает Всемирный банк, для обеспечения к 2030 году всеобщего и справедливого доступа к питьевой воде объем инвестиций [должен](#) почти втрое превышать нынешние показатели.

В настоящем обзоре представлен зарубежный опыт по вопросам ликвидации дефицита водных ресурсов, обеспечению защищенности от негативного воздействия вод:

- подходы международных организаций;
- опыт Австралии, Колумбии и Республики Корея;
- опыт высших органов аудита обозначенных стран.

## Подходы международных организаций

### Программа ООН по окружающей среде

Повышение качества управления водной инфраструктурой способствует восстановлению природных ресурсов. Однако, по [оценке](#) экспертов Программы ООН

- 
1. Определяемые на национальном уровне вклады (ОНУВ) являются ключевым элементом Парижского соглашения. ОНУВ – национальные целевые показатели по снижению выбросов и адаптации к последствиям изменения климата. ОНУВ определяют порядок достижения целевых показателей и содержат детально проработанные механизмы мониторинга и проверки хода их достижения, а также подробное описание стратегии финансирования.



по окружающей среде ([United Nations Environment Programme](#), UNEP, ЮНЕП), 107 из 186 стран, предоставивших информацию, не смогли достичь значимого прогресса во внедрении комплексных систем управления водными ресурсами ([Integrated Water Resources Management](#), IWRM).

Причинами низкой результативности являются:

- неэффективное сотрудничество по управлению водными объектами между заинтересованными сторонами на национальном и региональном уровнях;
- недостаточное финансирование программ по развитию водной инфраструктуры;
- необходимость детального правового регулирования систем управления водными ресурсами.

Для повышения эффективности управления водными ресурсами в условиях климатических изменений эксперты ЮНЕП [рекомендуют](#):

- проводить информационно-просветительские кампании по вопросам устойчивого управления водными ресурсами;
- разработать национальные планы внедрения систем управления водными ресурсами;
- увеличить государственное финансирование развития водной инфраструктуры и усилить механизмы контроля расходования выделенных средств;
- актуализировать нормативную и правовую базу в соответствии с задачами по реализации ЦУР 6;
- расширять международное сотрудничество по вопросам управления водными ресурсами.

## Всемирный банк

Развитие городов способствует формированию центров экономической деятельности и инноваций, а также предоставлению более качественной инфраструктуры и социальных услуг. В свою очередь, стремительная урбанизация несет значительные риски для устойчивого развития, включая загрязнение и истощение водных ресурсов.

справочно

*По оценкам ООН, в 2020 году в городах [проживало](#) 56 % населения мира. Ожидается, что к 2030 году доля горожан достигнет 60 %, а к 2050 году составит две трети населения мира, что создаст беспрецедентный спрос на питьевую воду, надежные и безопасные услуги городского водоснабжения и канализации.*

Авторы доклада Всемирного банка «Устойчивое управление водными ресурсами на основе принципов экономики замкнутого цикла» 2021 года

([Water in Circular Economy and Resilience](#)) отмечают три направления повышения эффективности и качества систем городского водоснабжения.

- 1. Проектирование устойчивых по отношению к внешним факторам систем водоснабжения/водоотведения и предоставление инклюзивных услуг.** Последнее предполагает, что каждый городской житель, независимо от пола и социально-экономического положения, должен иметь доступ к водным ресурсам и канализации.
- 2. Переход к энергоэффективному и бережному использованию водных ресурсов.** Коммунальные предприятия – одни из крупнейших потребителей энергии. К 2040 году потребление энергии в данном секторе может вырасти на 80 %. Для повышения устойчивости энергетической инфраструктуры и сокращения негативного воздействия на окружающую среду эксперты Всемирного банка рекомендуют данным предприятиям активнее использовать возобновляемые источники энергии.
- 3. Сохранение и восстановление природных систем.** Государство должно содействовать развитию систем утилизации и переработки отходов, ужесточать контроль за промышленными выбросами.

Эксперты Всемирного банка отмечают, что 80 % всех промышленных и муниципальных сточных вод сбрасываются в окружающую среду без какой-либо предварительной очистки. В результате в городских водостоках в среднем ежегодно скапливается до 4,5 тыс. тонн мусора на 1 млн жителей. С учетом негативных последствий загрязнения городской среды контроль сточных вод и мониторинг эффективности работы очистных сооружений приобретает особое значение.

*Среди ключевых рекомендаций «Руководства по управлению мусорными и пластиковыми отходами и оценке их воздействия на водные ресурсы» 2021 года ([Integrated Management of Litter and Plastics and Their Effects on Waterways](#)) – совершенствование методов городского планирования, внедрение «зеленых» строительных стандартов, проведение информационных кампаний в поддержку защиты окружающей среды, строительство новых пунктов по утилизации и переработке отходов, сокращение или запрет использования пластиковых изделий, развитие технологий вторичной переработки отходов.*

## Всемирная организация здравоохранения

Всемирная организация здравоохранения (World Health Organization, WHO, далее – ВОЗ) вносит вклад в предотвращение распространения заболеваний, вызванных загрязнением воды. В рамках Механизма ООН по водным ресурсам ([UN-Water](#)) ВОЗ и Детский фонд ООН (United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF,

ЮНИСЕФ) осуществляют Совместную программу ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу водоснабжения, санитарии и гигиены ([WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene, JPM](#)).

Основная цель JPM – оценка национальных, региональных и глобальных стратегий и мер в вопросах достижения всеобщего доступа к чистой питьевой воде, санитарии и гигиене (Water, Sanitation and Hygiene, WASH). Кроме того, JPM также выступает в роли глобального репозитория [данных](#) в сфере WASH, в частности, по вопросам доступности водоснабжения, санитарии и гигиены для частных домохозяйств, школ и учреждений здравоохранения.

В докладе «Прогресс в области питьевого водоснабжения, санитарии и гигиены в домашних хозяйствах в период 2000–2020 годов. Пять лет усилий по достижению ЦУР» 2021 года ([Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2000-2020. Five Years into SDGs](#)) ВОЗ и ЮНИСЕФ оценили проделанную странами мира работу по достижению ЦУР 6. Оценка осуществлялась по следующим параметрам:

- **доступ к безопасно организованным источникам питьевой воды** ([Safely-managed drinking water services](#)). Согласно методологии ВОЗ, к ним относятся источники с водой, не загрязненной продуктами жизнедеятельности и бытовыми химикатами (в помещениях, где проживают люди);
- **доступ к безопасно организованным санитарным услугам** ([Safely-managed sanitary services](#)). В данной категории ВОЗ выделяет санитарно-технические сооружения (оборудование), которые являются индивидуальными для каждого домохозяйства (одной семьи), и в которых отходы жизнедеятельности безопасно удаляются на очистку и/или переработку;
- **базовая гигиена** в докладе [определяется](#) как свободный доступ к мытью рук.

По [итогам](#) оценки 138 стран в период с 2015 по 2020 год ВОЗ и ЮНИСЕФ подчеркивают, что, несмотря на определенный прогресс по ряду направлений в сфере WASH (в частности, увеличение численности населения мира с доступом к безопасным источникам питьевой воды до 74 % в 2020 году), достижение ЦУР 6 вряд ли будет возможным к 2030 году. Для обеспечения базовой гигиены, всеобщего доступа к безопасным источникам питьевой воды и санитарным услугам требуется существенное наращивание усилий мирового сообщества, а также национальных органов власти (в частности, увеличение финансирования указанных мер в четыре раза по сравнению с 2020 годом).

## Организация экономического сотрудничества и развития

Рекомендации Совета по водным ресурсам ОЭСР 2021 года ([Toolkit for Water Policies and Governance. Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water](#)) – ключевой документ организации по теме устойчивого водопользования.

Рекомендации представлены в виде руководства по выстраиванию национальной системы водной безопасности, подразумевающей эффективное управление

доступными водными ресурсами, повышение их качества, обеспечение отраслевого финансирования и привлечение инвестиций<sup>2</sup>.

Учитывая рекомендации ОЭСР, государства-члены с 2016 года могут выработать профильные национальные стратегии на основе следующих принципов:

- результативность (Effectiveness) – определение четких целей и задач политики устойчивого водопользования на всех уровнях;
- эффективность (Efficiency) – максимизация преимуществ политики водопользования при наименьших затратах;
- доверие и вовлеченность – обеспечение интересов всех сторон (граждане, промышленность, сельское хозяйство) посредством эффективного подключения их ресурсов и возможностей к реализации стратегических планов в сфере управления водными ресурсами.

Рисунок 2

## Обзор принципов ОЭСР по управлению водными ресурсами



Источник: Рекомендации Совета по водным ресурсам ОЭСР 2021 года ([Toolkit for Water Policies and Governance. Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water](#)).

2. Рекомендации послужили основой для проведения ряда реформ в области водной политики в Аргентине, Бразилии, Грузии, Казахстане, Республике Корея, Молдове и Перу.

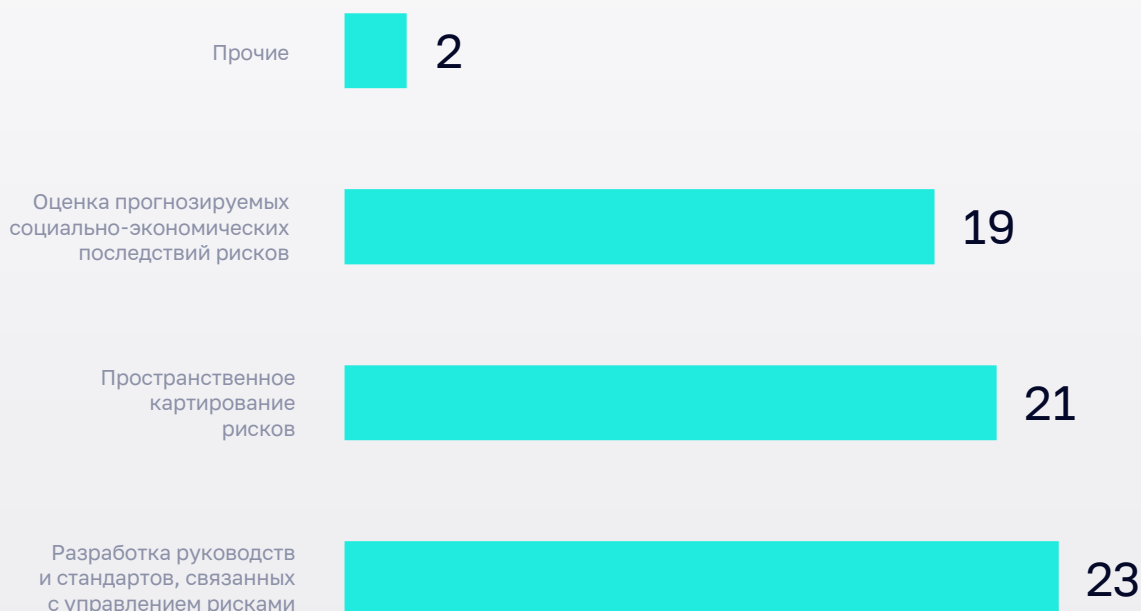
Для поддержки реализации данных принципов Инициативой ОЭСР по управлению водными ресурсами ([OECD Water Governance Initiative](#)) разработаны следующие инструменты.

1. [Структура показателей управления водными ресурсами](#) (OECD Water Governance Indicator Framework). Документ направлен на выявление всех элементов системы управления водными ресурсами и оценку их эффективности. Конечной целью является выстраивание многостороннего практико-ориентированного подхода по вопросам планирования, регулярной отчетности и разработки корректировочных мер в сфере водопользования.
2. [Комплекс из 54 практик](#), объединивших в себе передовой опыт по управлению водными ресурсами и повышению их качества, лучшие решения в сфере выстраивания систем риск-менеджмента и примеры применения мер по предотвращению кризисов, связанных с водной проблематикой.

Рисунок 3

## Действия, предпринятые для оценки рисков, связанных с водопользованием

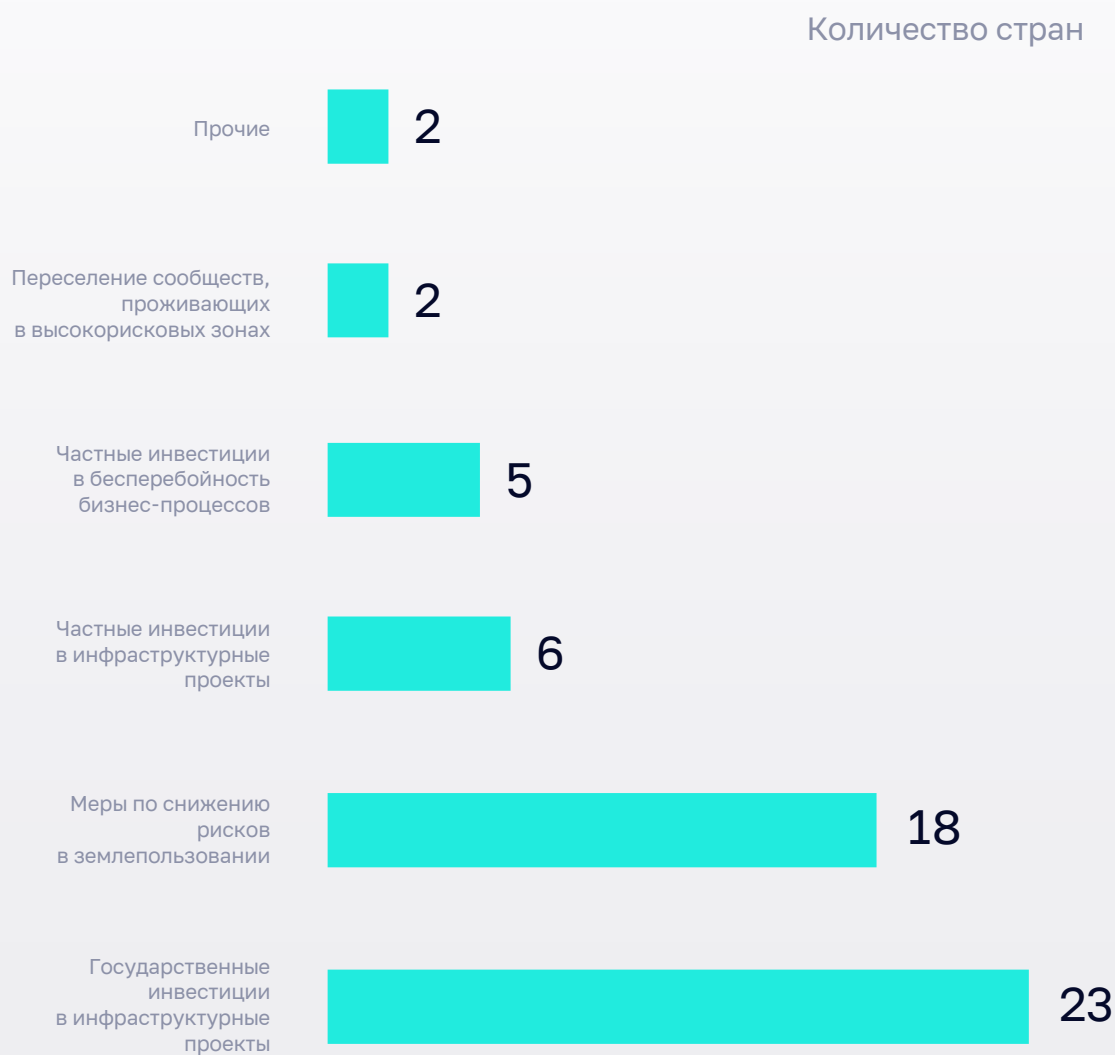
Количество стран



Источник: Исследование 27 стран от 2019 г. о выполнении Рекомендаций Совета ОЭСР по водным ресурсам.

Рисунок 4

## Действия по предотвращению и смягчению последствий рисков, СВЯЗАННЫХ С ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ



Источник: Исследование 27 стран от 2019 г. о выполнении Рекомендаций Совета ОЭСР по водным ресурсам.

К проблемам расширения финансирования для обеспечения безопасности источников воды эксперты ОЭСР [относят](#):

- недостаточно надежное стратегическое планирование и расстановку приоритетов на уровне правительств;

- отсутствие привлекательных для частных инвесторов моделей оценки риска и доходности для конкретных проектов;
- локальный и малый масштаб многих инвестиций.

На этом фоне одним из наиболее перспективных методов борьбы с вызовами и угрозами в сфере водной безопасности является поддержка отраслевых инновационных решений.

Рисунок 5

## Крупнейшие государственные исследования в сфере водопользования для нужд сельского хозяйства 2009–2019 гг.



# Опыт зарубежных стран

## Австралия

В 2019–2020 годах общий объем потребления воды в Австралии [составил](#) 11 231 гигалитр (gigalitres)<sup>3</sup>. Общие расходы на воду в масштабах национальной экономики достигли порядка 9,6 млрд австралийских долларов (6,6 млрд долларов США):

- расходы домохозяйств – 6,3 млрд австралийских долларов (4,3 млрд долларов США);
- расходы предприятий – 1,9 млрд австралийских долларов (1,3 млрд долларов США);
- расходы в сферах сельского и лесного хозяйства, а также рыболовства – 590 млн австралийских долларов (407 млн долларов США).

При этом стоимость воды для домохозяйств составила примерно 3,5 австралийских доллара (2,5 доллара США) за 1 тыс. литров воды, а для промышленных предприятий – 0,5 австралийских доллара (0,35 долларов США) за 1 тыс. литров воды.

справочно

*18 % территории Австралийского континента [занята](#) пустынями, на 35 % площади выпадает крайне незначительное количество осадков. В общей сложности 70 % материковой части страны ежегодно получают менее 500 миллиметров осадков, что делает местность засушливой или полусушливой. Только одна крупная водная система – Муррей–Дарлинг<sup>4</sup> на юго-востоке страны – используется для судоходства и орошения.*

Конституция Австралийского Союза [закрепляет](#) право граждан на воду (статья 100 «Право на использование воды»). Австралийский Союз не вправе ограничивать право какого-либо штата или его жителей на рациональное использование вод рек.

С середины 1990-х годов законодательство Австралии в сфере водохозяйственного комплекса [претерпело](#) существенные изменения. В период с 1994 по 2004 год принят ряд нормативных и правовых актов (в том числе Национальная инициатива в области водных ресурсов ([The National Water Initiative](#)), которые способствовали расширению рынка водных ресурсов, в особенности на границах штатов в бассейне

3. 1 гигалитр [равен](#) 1 тыс. мегалитров, 1 мегалитр равен 1 млн литров.

4. Муррей – самая полноводная река Австралии протяженностью 2 570 км. Дарлинг – главный приток Муррея, считающийся самой длинной рекой на континенте (2 740 км).



Муррей–Дарлинг. Теперь доступ к общим водным ресурсам регулируется на уровне штатов и территорий, а цены на воду определяются в зависимости от предложения и спроса.

справочно

*Правительства штатов и территорий несут ответственность за рациональное использование земельных и водных ресурсов. Правительство Австралии не осуществляет повседневное управление водными ресурсами, однако оно обеспечивает руководство и координацию на национальном уровне, а также оказывает необходимую поддержку в целях устойчивого и эффективного развития.*

В 2007 году принят Закон о воде ([Water Act 2007](#)), который заложил законодательную основу для управления бассейном Муррей–Дарлинг. Документ направлен на устранение дисбалансов в распределении водных ресурсов и урегулирование рынка водных ресурсов в бассейне.

справочно

*Изменение национального законодательства частично обусловлено «Засухой тысячелетия» ([Australia's Millennium drought](#)), которая продолжалась в Австралии в период с 1997 по 2009 год. За обозначенный период в некоторых районах страны наблюдалось снижение общего количества осадков, что привело к серьезным негативным последствиям. В частности, запасы воды в Мельбурне сократились с 97,5 % в октябре 1996 года до 33 % к июню 2010 года. В 2006 году приток воды в бассейн реки Муррей упал до рекордно низкого уровня.*

В рамках Закона о воде создано Управление бассейна Муррей–Дарлинг (Murray-Darling Basin Authority, далее – Управление). К 2012 году Управление разработало План развития бассейна ([Basin Plan](#)), который включает:

- лимиты на количество водных ресурсов (поверхностных и подземных вод), которые могут отбираться из бассейна;
- риски для водных ресурсов бассейна (например, в сфере изменения климата) и стратегию по управлению данными рисками;
- требования к стратегическим документам на уровне штатов в отношении водных ресурсов;
- план экологического водопользования;
- план управления качеством воды;
- правила торговли водными ресурсами.

В октябре 2019 года правительство Австралии учредило Национальное управление системы водоснабжения ([National Water Grid Authority](#)). Управление осуществляет руководство Фондом национальной системы водоснабжения (National Water Grid Fund), который реализует инфраструктурные проекты совместно с правительствами штатов и территорий. Национальное правительство планирует направить дополнительные 2 млрд австралийских долларов (1,38 млрд долларов США) на инфраструктурные проекты в сфере водоснабжения в течение десяти лет.

Наряду с законодательством Австралийского Союза каждый штат или территория Австралии разрабатывают региональную нормативно-правовую базу в сфере пользования водными ресурсами:

- Штат Виктория: Закон о воде 1989 года ([Water Act 1989](#));
- Штат Виктория: Закон о реках 1992 года ([Heritage Rivers Act 1992](#));
- Штат Виктория: Закон об управлении водными ресурсами 2005 года ([Water \(Resource Management\) Act 2005](#));
- Штат Виктория: Закон о воде (руководство) 2006 года ([Water \(Governance\) Act 2006](#));
- Штат Квинсленд: Закон о воде 2000 года ([Water Act 2000](#));
- Штат Тасмания: Закон об управлении водными ресурсами 1999 года ([Water Management Act 1999](#));
- Штат Южная Австралия: Закон о водных ресурсах 1997 года ([Water Resources Act 1997](#)).

## Колумбия

В 2010 году в Колумбии принята Национальная политика комплексного управления водными ресурсами ([Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico](#), далее – Политика), в которой изложены стратегические положения по управлению водными ресурсами в течение двенадцатилетнего периода. Документ разделяет период на три этапа планирования – краткосрочный (2010–2014 годы), среднесрочный (2015–2018 годы), долгосрочный (2019–2022 годы).

Политика включает в себя шесть ключевых принципов:

- **принцип № 1. Предложение.** Сохранение экосистем и гидрологических процессов<sup>5</sup>, от которых зависит предложение по обеспечению водными ресурсами;
- **принцип № 2. Спрос.** Анализ, количественная оценка и оптимизация спроса на водные ресурсы;

---

5. Гидрологические процессы – комплекс физических, химических, биохимических и биологических процессов, происходящих в водных объектах.

- **принцип № 3. Качество.** Улучшение качества водных ресурсов и уменьшение уровня их загрязнения;
- **принцип № 4. Риски.** Разработка комплексного подхода управления рисками, связанными с предложением и наличием водных ресурсов;
- **принцип № 5. Укрепление институционального потенциала.** Создание условий для эффективного комплексного управления водными ресурсами;
- **принцип № 6. Управление.** Достижение показателей эффективного комплексного управления водными ресурсами.

С 2013 года Институт гидрологии, метеорологии и экологических исследований Колумбии (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) **выделяет** пять гидрографических районов (или макробассейнов) – больших по площади территорий, объединяющих несколько рек и их бассейнов:

- Амазонка (Amazonas);
- Карибский или Атлантический (Caribe o Atlántico);
- Магдалена – Каука (Magdalena Cauca);
- Ориноко (Orinoco);
- Тихий (Pacífico).

Исходя из территориальных и других особенностей для каждого района разработаны собственные инструменты планирования управления водными ресурсами – Стратегические планы для макробассейнов (Planes Estratégicos de Macrocuencas).

С 2015 года в Колумбии действует Национальная программа мониторинга водных ресурсов в гидрографических районах ([Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas](#)), в рамках которой контролируется состояние водных ресурсов макробассейнов, а также реализация мер в рамках Политики.

## Республика Корея

Управление водными ресурсами входит в сферу ответственности Министерства охраны окружающей среды Республики Корея ([Ministry of Environment](#)), за управление речными путями отвечает Министерство земельных ресурсов, инфраструктуры и транспорта ([Ministry of Land, Infrastructure and Transport](#)), за управление сельскохозяйственными водными ресурсами – Министерство по вопросам сельского хозяйства, продовольствия и сельской местности ([Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs](#)). Эксплуатация и управление объектами водных ресурсов, включая обеспечение водой жилых домов и промышленных предприятий с использованием плотин и межрегиональных систем водоснабжения, находится в ведении Корейской корпорации водоснабжения ([Korea Water Resources Corporation; K-water](#)).

Обеспеченность водными ресурсами Республики Корея [составляет](#) 1 488 куб. м воды на душу населения в год, среднегодовой объем доступных водных ресурсов – 75,9 млрд куб. м.

В Республике Корея действует всеобъемлющая нормативно-правовая база по охране и управлению водными ресурсами, которая [включает](#) 15 законодательных актов. Основные документы, регулирующие управление национального водохозяйственного комплекса:

- Закон о реках 2007 года ([River Act](#));
- Закон о содействии и поддержке повторного использования воды 2010 года ([Act on Promotion and Support of Water Reuse](#));
- Закон о качестве воды и сохранении водных экосистем 2007 года ([Water Quality and Aquatic Ecosystem Conservation Act](#));
- Закон о грунтовых водах 1999 года ([Groundwater Act](#)).

В 2018 году в Республике Корея принят основополагающий закон об управлении водными ресурсами ([Framework Act On Water Management](#)). Документ направлен на поддержание системы водоснабжения, сохранение водных ресурсов и предотвращение стихийных бедствий, связанных с водными ресурсами. Согласно Закону, Министерство охраны окружающей среды Республики Корея каждые десять лет разрабатывает план управления водными ресурсами.

В 2020 году в Республике Корея принята программа «Корейский новый курс» (Korean New Deal). Этот курс стал реакцией правительства на пандемию COVID-19 и процессы изменения климата. В документе обозначен ряд задач в отношении водохозяйственного комплекса страны:

- восстановление экосистем 4,5 кв. км прибрежных зон;
- создание системы мониторинга в реальном времени и дистанционного управления 73 реками протяженностью 3,6 тыс. км и 27 водохранилищ;
- модернизация систем водоснабжения с помощью информационных технологий и искусственного интеллекта (модернизация 48 межрегиональных и 161 местной систем водоснабжения);
- внедрение интеллектуальных систем на 15 водоочистных станциях к 2022 году;
- реализация десяти пилотных проектов по умному управлению сточными водами к 2024 году;
- реконструкция 12 водоочистных станций межрегионального водоснабжения и 3 332 км старых водопроводных труб к 2024 году для улучшения качества воды и предотвращения утечек.

# Опыт зарубежных высших органов аудита

## Национальное управление по аудиту Австралии

В 2020 году ВОА Австралии (Australian National Audit Office) [провел](#) аудит эффективности государственных закупок в области стратегического управления водными ресурсами.

справочно

*На территории бассейна Муррей–Дарлинг проживает 2,6 млн человек. Бассейн обеспечивает доход от производства пищевой и текстильной промышленности в объеме 22 млрд австралийских долларов в год (15,6 млрд долларов США). План развития бассейна ([Basin Plan](#)) устанавливает ограничения на количество воды, доступной для городского, промышленного и сельскохозяйственного использования в целях обеспечения устойчивости окружающей среды и сохранения водных ресурсов.*

*В целях сбалансированного потребления воды в бассейне правительство Австралии проводит закупки прав на водопользование (water entitlements) в экологических целях – для улучшения состояния рек, водно-болотных угодий и пойм. В Плане развития бассейна устанавливаются местные целевые показатели восстановления водных ресурсов для определенных зон (Sustainable Diversion Limit (SDL) area). Целевые показатели достигаются путем восстановления воды в рамках зон SDL.*

Цель проведения аудита – предоставление парламенту Австралии достоверной информации о том, что государственные закупки в области стратегического управления водными ресурсами были обоснованными и эффективными.

В ходе аудита ВОА Австралии выяснил, что закупки воды на основе ограниченных торгов со стороны Министерства сельского хозяйства, водных ресурсов и окружающей среды Австралии (Department of Agriculture, Water and the Environment) способствовали проведению правительством политики, направленной на восстановление воды. Однако механизмы, использованные в рамках закупок, не были в полной мере эффективными. В частности, министерство не всегда последовательно применяло утвержденные планы и руководящие принципы при оценке закупок. Более того, министерство не обновило стратегию восстановления водных ресурсов и используемый подход к закупке воды.

Аудиторы также отмечают, что министерство не разработало общих принципов для проведения максимально эффективных закупок прав на водопользование и опиралось на методологию расчета цены на воду. Вследствие этого конечная цена

покупки воды соответствовала максимальным значениям в расчетах (или была близкой к максимальным значениям). ВОА указал только на один случай, когда министерство вело переговоры о цене в рамках процесса закупки.

По итогам аудита ВОА рекомендовал ведомству:

- усовершенствовать руководство по государственным закупкам;
- разработать механизм обеспечения гарантий для проведения государственных закупок;
- усовершенствовать механизм управления конфликтами интересов;
- выработать прозрачную систему оценки проведения государственных закупок.

## Главное контрольное управление Республики Колумбия

В декабре 2019 года ВОА Колумбии (Contraloría General de la República) выпустил исследование «Оценка реализации Национальной политики по управлению водными ресурсами в части предложения и спроса в 2015–2018 годах» ([Evaluación de la Implementación de la Política Nacional para la Gestión del Recurso Hídrico con Énfasis en la Oferta y la Demanda 2015-2018](#)).

Аудиторы пришли к выводу, что неэффективное управление национальными водными ресурсами привело к низким показателям инвестирования в водохозяйственный комплекс. Более того, ВОА также отмечает неэффективное исполнение бюджетных средств.

В 2015–2018 годах общий объем финансирования комплексного управления водными ресурсами составил 184 млн колумбийских песо (около 44 тыс. долларов США). В процентном соотношении финансирование достигло показателя в 11 % от национального бюджета страны (Presupuesto General de la Nación) в размере 1,6 млрд колумбийских песо (391 тыс. долларов США). 9 % финансирования были направлены на проекты региональных автономных корпораций (Corporaciones Autónomas Regionales), а 2 % – на проекты министерства окружающей среды и устойчивого развития (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

По оценке ВОА, проблемы по вопросам финансирования носят не бюджетный характер, а связаны с отсутствием планирования и неэффективным управлением.

По итогам проверки ВОА отметил, что в среднем в год только 10 из 23 корпораций<sup>6</sup>, получавших бюджетное финансирование, утверждали проекты по управлению водными ресурсами. Общий объем финансирования проектов составил 153,2 млн колумбийских песо (37,4 тыс. долларов США).

---

6. В результате аудиторской проверки выяснилось, что на 2015 год утвердили проекты девять корпораций, на 2016 год – шестнадцать, на 2017 год – семь, на 2019 год – восемь.

Аудиторы [заклучили](#), что мониторинг, который проводился природоохранными ведомствами по вопросам распоряжения водными ресурсами, не привел к объективной оценке состояния качества водных ресурсов. Кроме того, не были достигнуты целевые показатели в части сокращения незаконного использования водных ресурсов. ВОА также отмечает, что восемь региональных автономных корпораций отчитались о положительных результатах осуществления программ эффективного водопользования и экономии водных ресурсов, однако не смогли предоставить никаких технических исследований или документов, подтверждающих эффективность данных программ.

## Управление по аудиту и инспекциям Республики Корея

В 2006 году ВОА Республики Корея (The Board of Audit and Inspection of Korea) [опубликовал](#) отчет по вопросам предотвращения загрязнения морских вод. Объектами проверки стали Министерство по вопросам морского хозяйства и рыболовства Республики Корея (Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, сегодня – [Ministry of Oceans and Fisheries](#)) и Министерство охраны окружающей среды Республики Корея. Аудит выявил, что только 50 % рыбных хозяйств проводят очистку дна от остатков кормов и иных отходов, загрязняющих воду. Также с 2001 по 2003 год доля живого корма выросла с 81 до 83 %, что оказало негативное воздействие на состоянии морской среды. Кроме того, Министерство по вопросам морского хозяйства и рыболовства выдавало лицензии на ведение рыбного хозяйства без учета плотности уже существующих хозяйств в том или ином районе, что также усугубляло загрязнение морской среды. Другой проблемой стало попадание неочищенных сточных вод в море из-за недостаточной развитости канализационных систем.

В 2011 году ВОА [опубликовал](#) отчет об управлении источниками загрязнения воды в Сеульском столичном регионе. Согласно Закону об улучшении и поддержании качества воды для жителей бассейна реки Ханган 1999 года ([Act On The Improvement Of Water Quality And Support For Residents Of The Han River Basin](#)), в охраняемых районах запрещено строительство новых многоквартирных домов, а существующие здания не могут быть использованы для ресторанного бизнеса. Несмотря на запрет, администрация города Йонъин выдавала подобные разрешения. Более того, в соответствии с Законом о переустройстве сельскохозяйственных и рыболовецких поселков 2013 года ([Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act](#)) гостиницы и иное жилье, которое сдается в аренду, должны иметь собственные очистные сооружения необходимой мощности, а производственные предприятия – собственные хранилища загрязняющих веществ. По мнению аудиторов, в городе Ичхон данные требования не выполнялись. Помимо этого, в городе Намъянджу выявлены случаи сброса сточных вод в реку.

В 2013 году [проведен](#) экологический аудит Программы оздоровления четырех главных рек Республики Корея ([Four Major Rivers Restoration Project](#)). Программа была

направлена на оздоровление рек Ханган, Нактонган, Кымган и Йонсанган, обеспечение контроля за наводнениями и развитие речных экосистем. Стоимость программы составляла 20 млн долларов США и включала работы по углублению дна в руслах рек, строительство 16 новых плотин и развитие прибрежных территорий.

В ходе аудита проведен ряд консультаций с экологами и осуществлен сбор данных о качестве воды в Информационной системе по вопросам водных ресурсов (Water Information System). Аудиторы пришли к заключению, что строительство плотин увеличило вероятность цветения водорослей и, следовательно, привело к ухудшению качества воды. Причиной стало применение министерством охраны окружающей среды стандартов оценки биохимической потребности в кислороде<sup>7</sup> для обычных рек, а не перегороженных плотиной. Кроме того, оказалась неэффективной система предупреждения о возможном цветении водорослей, разработанная Министерством охраны окружающей среды.

---

7. Биохимическая потребность в кислороде (БПК) — показатель количества органического материала в чистой воде. Высокие значения БПК указывают на возможное загрязнение воды патогенными и органическими соединениями и, следовательно, на ее непригодность для потребления людьми.



Исследования  
по теме

# Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

Доклад был подготовлен для определения текущего положения России на пути к достижению целей устойчивого развития (ЦУР), в том числе ЦУР 6 – «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех».

В докладе представлена информация о динамике среднего водопотребления, качестве питьевой воды, повышении эффективности водопользования и решениях проблем нехватки воды. Согласно исследованию, доля населения, проживающего в городских поселениях и обеспеченного питьевой водой, которая соответствует требованиям безопасности, составила в 2018 году 96,2 % (95,0 % в 2015 году), в сельских – 77,7 % (77,2 % в 2015 году).

Авторы доклада отмечают, что водные ресурсы в России распределены неравномерно. Так, обеспеченность Южного федерального округа и Дальневосточного федерального округа различается более чем в десять раз. Это связано как с неравномерностью речного стока, так и с сезонными факторами.

Для решения проблем в сфере водопользования необходимы меры, направленные на повышение качества доступной населению воды, эффективности системы управления водным хозяйством, устранение неудовлетворительного состояния хозяйственно-питьевого водоснабжения.



[Подробнее](#)

## Руководство по водным ресурсам и адаптации к изменению климата

Руководство представляет собой результат совместных усилий более 80 экспертов – представителей национальных органов управления, научных организаций, неправительственных и международных организаций. В основу документа положен опыт и примеры хорошей практики в регионе ЕЭК ООН.

В руководстве отмечается, что водные ресурсы уязвимы к изменению климата и могут подвергнуться его серьезному воздействию. Все страны – члены ЕЭК ООН испытают на себе негативные последствия, которые будут различаться в зависимости от региона. К ним относятся: увеличение частоты и интенсивности наводнений и засух; обострение проблемы

нехватки воды; усиление эрозии и образования отложений; уменьшение ледникового и снежного покрова; повышение уровня моря; засоление и деградация почв; ухудшение качества воды и нанесение ущерба экосистемам и здоровью человека.

Для эффективной адаптации к изменению климата требуется межсекторальный подход, в том числе на трансграничном уровне. При этом законодательство не должно создавать препятствий на пути к адаптации и должно быть достаточно гибким, чтобы учитывать непрерывно происходящие изменения в состоянии окружающей среды и социально-экономической сфере. По мнению авторов руководства, эффективные стратегии адаптации – это сочетание регламентирующих и экономических инструментов и мер структурного и неструктурного характера. Адаптационные меры могут быть довольно дорогостоящими, однако начинать принимать их сейчас экономически оправданно, поскольку после того, как последствия изменения климата приобретут необратимый характер, затраты окажутся намного выше.



[Подробнее](#)

## Дефицит воды: решение ключевых проблем

Исследование Фонда «Росконгресс» сфокусировано в первую очередь на мировом дискурсе и опирается на данные швейцарского финансового конгломерата Credit Suisse. Авторы исследования отмечают, что нехватка воды и связанные с ней социальные риски являются одной из ключевых проблем, с которыми сталкивается современный мир. По их прогнозам, к 2030 году разрыв между спросом и предложением воды увеличится и составит порядка 40%. Этому способствуют три основных фактора: рост населения, урбанизация, увеличение доли среднего класса в развивающихся странах.

Использование водных ресурсов требует значительных инвестиций в инфраструктуру и связанных с ней капитальных затрат. Однако оценки необходимых объемов инвестиций в глобальную инфраструктуру водоснабжения и санитарии к 2030 году значительно варьируются: от 7,5 трлн до 23,1 трлн долларов США. ОЭСР в 2015 году оценил совокупную потребность в инвестициях в водную инфраструктуру на период 2016–2030 годов в 13,6 трлн долларов США.



[Подробнее](#)

## ВШЭ: доклад об управлении водными ресурсами в условиях изменения климата

Ключевой проблемой дефицита водных ресурсов являются негативные экологические процессы и изменение климата. Так, в течение XX века в результате человеческой деятельности были потеряны две трети территорий водно-болотных угодий, нарушены 60 % экосистемных услуг. Для водных систем ухудшение экологии выражается в учащении природных катаклизмов – наводнений и засух, загрязнении водных бассейнов, разрушении местных рыболовных хозяйств и ферм.

Текущие социально-экономические тренды и отсутствие системной политики в отношении водных ресурсов могут привести к тому, что в период с 2000–2050 годов спрос на воду в мире вырастет на 50 %. Крупнейшим ее потребителем останется сельское хозяйство; ожидаются высокие темпы роста водопотребления в промышленности (+400 %), энергетике (+140 %) и в домохозяйствах (+130 %).

Для решения проблем в этой сфере на национальном уровне необходимо обновлять водную инфраструктуру, повышать эффективность систем орошения, вырабатывать стратегии адаптации к изменению климата и смягчения их последствий. На международном уровне – проводить мониторинг водных потоков и их качества, организовывать совместные проекты (инфраструктурные, инновационные), принимать меры, которые касаются защиты окружающей среды и экосистем.

[Подробнее](#)

## Модель долгосрочного устойчивого водопользования в России

Согласно исследованию, основными проблемами, которые сложились в водном хозяйстве страны, являются тенденции роста расточительного водопользования, неудовлетворительное качество воды, рост материального ущерба от вредного воздействия вод, снижение инвестиций в водное хозяйство.

Для решения этих проблем автор предлагает реализацию двухэтапной стратегии перехода на оптимальную траекторию долгосрочного устойчивого водопользования. Первый этап включает формирование механизма дифференциального рентного обременения субъектов-водопользователей. Второй этап предполагает выход на оптимальную траекторию водопользования, который сопровождается реализацией ряда мероприятий: широкое внедрение водосберегающих технологий, эффективное наращивание мощностей межотраслевой системы водообеспечения и другие.

[Подробнее](#)

## Определение хозяйственно-питьевого водопотребления на основе деятельности по личному водопользованию

В исследовании определяется абсолютное базовое потребление (АВС) отдельного человека, которое не зависит от места водопользования или источника водных ресурсов. Упор делается на личную деятельность по водопользованию, а не на потребление воды домохозяйством.

В рамках исследования разработана теоретическая модель для описания 21 индивидуальной практики водопользования. Они соответствуют уровням образа жизни, основанным на иерархии физиологических потребностей Маслоу. Исходя из этой модели, ожидаемое значение АВС составляет 92 л на душу населения в день и включает ограничения на несколько повседневных действий. Отмечается, что результаты этого исследования могут быть полезным ориентиром для выбора политики и усилий по сохранению воды без ущерба для здоровья и благополучия населения.

[Подробнее](#)

# Публикации в СМИ

## Кабмин смягчил для водоканалов правила использования некоторых платежей

Водоканалы до конца года смогут использовать на операционную деятельность не половину, а весь объем платежей, поступающих от абонентов за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения. Об этом заявил премьер-министр РФ Михаил Мишустин на заседании президиума правкомиссии по повышению устойчивости экономики в условиях санкций.

26.04.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

## Олег Дерипаска: В вопросах защиты Байкала нам всем надо стать радикалами

Предприниматель призвал запретить использование пластика и варварский туризм в зоне озера. Причины экологического бедствия, по словам Олега Дерипаски, хорошо известны. С одной стороны, это промышленное развитие в бассейне реки Селенги, прежде всего в Монголии. С другой стороны – «дикий» туризм.

01.04.2022 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

## Михаил Болгов: Поворот северных рек нужен и сейчас

Заведующий лабораторией моделирования поверхностных вод Института водных проблем Михаил Болгов считает, что «вполне возможно из 250 куб. км стока, формирующегося в бассейне Волги, взять около пяти кубокилометров и перебросить в Дон. Это позволило бы обеспечить не только экологическое благополучие всего Дона, но и Азовского моря, куда сегодня поступает меньше воды и сильно растет соленость. Естественно, это сказывается на экосистеме моря и состоянии его биоресурсов».

23.03.2022 | Комсомольская правда

[Полная версия публикации](#)

## Ни вкуса, ни цвета, ни запаха: одни загадки

Научный руководитель Института водных проблем, член-корреспондент РАН Виктор Данилов-Данильян рассказал «КП» о главных проблемах планеты: *«Сегодня миллиард человек живет в условиях водного кризиса. А еще миллиард – в условиях водного стресса. Это означает, что там острая нехватка воды не круглый год, а только в сухой сезон. Но все равно это чрезвычайно опасно и может быть причиной массовой миграции. И этот водный глобальный кризис будет усиливаться. По прогнозам ООН, в 2050 году, когда население планеты вырастет до 10 миллиардов, то примерно две трети жителей Земли будут жить в условиях острого дефицита воды. Уже сейчас воды не хватает в густонаселенных странах Африки, Азии. Например, Пакистан, Индия, весь север Китая – это очень водонедостаточные территории».*

22.03.2022 | Комсомольская правда

[Полная версия публикации](#)

## Энергетиков признали утопающими

Идея резко повысить для бизнеса ставки пользования водой вызвала разногласия в правительстве. Минприроды предлагает увеличить их для гидроэлектростанций в 2,5 раза, что вынудит энергетиков доплатить в бюджет свыше 40 млрд рублей к 2025 году. Но Минприроды не успело внести проект постановления в правительство до 1 февраля из-за разногласий с Минэнерго. Против также выступает Федеральная антимонопольная служба: регуляторы отмечают, что инициатива приведет к росту тарифов на электроэнергию для населения на 2–3 % выше прогноза. А крупнейшие владельцы ГЭС предупреждают, что им придется сокращать инвестпрограммы.

14.02.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)



## Депутаты взялись за пить дасть

Госдума приняла в третьем чтении проект поправок к Земельному кодексу, который снимает ограничения на оборот участков в так называемом втором поясе зон санитарной охраны рек, озер, каналов и водохранилищ, служащих источниками воды для питьевых и бытовых целей. Документ отменяет запрет на приватизацию здесь земли. В Росреестре настаивают, что это не создает дополнительных рисков загрязнения питьевых источников. Эксперты прогнозируют последующую застройку территорий, которая приведет к ухудшению качества питьевой воды, а граждане больше не смогут попасть на выкупленные берега.

27.01.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

## Дмитрий Кириллов: в мегапроектах по переброске рек нет необходимости

Тезис о том, что вода – новая нефть, звучал неоднократно в течение прошлого года. Однако в России отмечают маловодье на Дону и проблемы с количеством воды в Волге. Кроме того, Счетная палата также поднимала вопрос о том, что качество воды сильно страдает из-за бесконтрольного стока в реки с полей и близлежащих территорий. О том, хватит ли россиянам воды, будут ли в России мегапроекты по переброске воды в Дон и Волгу из других рек, а также о том, как климат изменил реки, рассказал корреспонденту РИА Новости Наталье Парамоновой глава Росводресурсов Дмитрий Кириллов.

18.01.2022 | РИА Новости

[Полная версия публикации](#)

## Вода со знаком качества

К 2024 году почти 90 % жителей страны должны иметь доступ к качественной питьевой воде, в городах этот показатель должен и вовсе достигнуть 97 %, следует из нацпроекта «Жилье и городская среда». Пока ситуация в регионах крайне неравномерная: в отдельных субъектах РФ более половины населения не имеют доступа к централизованному водоснабжению. Для устранения проблемы региональные власти должны обеспечить строительство и модернизацию инфраструктуры для доступа к воде по всей стране, а обязательным условием является внедрение современных технологий водоочистки. Динамику и качество работ Белый дом отслеживает в онлайн-режиме. Сейчас обстановка по стране очень неоднородная. Например, в Москве и Санкт-Петербурге доля населения, обеспеченного питьевой водой благодаря системам централизованного водоснабжения, составляет почти 100 %. В ряде же субъектов РФ этот показатель не достигает и 50 %. Кроме того, у экспертов сохраняются вопросы к качеству питьевой воды. «В водных объектах, используемых в качестве питьевых источников, отмечается рост доли проб воды, не соответствующих требованиям СанПиНов», – сообщали аудиторы Счетной палаты по итогам анализа состояния водной отрасли в начале 2021 года.

16.12.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

## За восемь лет 7 миллионов волонтеров очистили 10 300 водоемов от Владивостока до Калининграда

Акция «Вода России» объединяет волонтеров со всей страны и проходит в рамках федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов» национального проекта «Экология». Уже в этом году (с января по октябрь) прошло около 15 тыс. мероприятий, в которых приняли участие более 1 млн человек в 85 регионах страны. Волонтеры очистили более 24 тыс. км береговой линии, количество собранного мусора по объему сопоставимо с вместимостью 15,2 тыс. КамАЗов (более 145 тыс. куб. м).

03.11.2021 | Комсомольская правда

[Полная версия публикации](#)

## Немного толка в мутной воде

По данным Минприроды, в 2020 году в российских реках и озерах зафиксировано 573 случая экстремально высокого загрязнения. Мартовский опрос фонда «Общественное мнение» показал: загрязнение рек, озер и морей россияне ставят на первое место среди проблем экологии: так считают 65 % респондентов. Ученые фиксируют снижение объема сбросов, но на качестве воды и водных объектов это почти не сказывается. В силу ошибок планирования, финансовой закрытости и «технического» подхода к исполнению водных подпрограмм действующий с 2018 года нацпроект «Экология» тоже не улучшил их состояние. В нацпроект «Экология» входят три водных федеральных проекта: «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и «Сохранение уникальных водных объектов». Ранее туда же входил проект «Чистая вода», однако с 2021 года он перенесен в нацпроект «Жилье и городская среда». Нацпроект «Экология» – один из самых плохо исполняемых: через два года после его запуска Счетная палата заявила о невозможности объективно оценить его эффективность. *«По 29 % показателей на 1 июля 2020 года отсутствовала информация об их фактическом достижении»,* – говорилось в докладе аудиторов. В 2019 году расходы по «Экологии» исполнены на 66,3 % – минимум среди нацпроектов, а эксперты характеризуют его ход как «исполнение текущей природоохранной деятельности».

30.09.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

## Минприроды оценивает ежегодный ущерб от наводнений в России в 75 млрд рублей

Ущерб от наводнений в России ежегодно составляет около 75 млрд рублей, сообщил глава Минприроды Александр Козлов, выступая на Восточном экономическом форуме. По его словам, к 2024 году в стране должны реконструировать больше 380 км сооружений инженерной защиты и расчистить более 55 % проблемных участков русел рек.

04.09.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

## По качеству питьевой воды Россия – в шестом десятке среди стран мира

В прошлом году Счетная палата озаботилась тем, кому на Руси пьется хорошо. Не подумайте ничего плохого: счетоводы Алексея Кудрина просто подсчитали: сколько россиян в первой четверти XXI века не имеют доступа к чистой питьевой воде и что власть делает, чтобы чистый «аш два о» был в каждом доме. Оказалось, что по «средней температуре» 87,5 % жителей страны могут совершенно без опаски пить воду на кухне из-под крана. Однако в 12 регионах счастливицов поменьше – процентов семьдесят. Хуже всего приходится жителям Республики Тува: только 24,5 % тувинцев могут похвастаться возможностью помыться из системы центрального водоснабжения. В Бурятии таковых побольше: 44,1 %. В Забайкальском крае – 51,1 %, в Якутии – 59,8 %, а в Еврейской автономной области – 61,3 %. В Якутии до сих пор в начале зимы вырубают лед на озерах и привозят к себе, чтобы полгода топить из него воду.

09.02.2021 | Аргументы недели

[Полная версия публикации](#)

*Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.*

*В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.*

*Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.*

*Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.*

для справки

